



# Estado de la Nación

2024



# Estado de la Nación 2024

**CONSEJO NACIONAL DE RECTORES**

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

**PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN**

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

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

303.447.286

C755e

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

Estado de la Nación 2024 / Consejo Nacional de Rectores, Programa Estado de la Nación

-- Datos electrónicos. -San José, C.R. : CONARE - PEN, 2024.

1 recurso en línea (345 páginas : il.): archivos de texto PDF, 20 MB

ISBN 978-9930-636-57-2 Digital

ISBN 978-9930-636-59-6 Impreso

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. CONTRATO SOCIAL. 3. EQUIDAD SOCIAL.  
4. ECONOMÍA. 5. ARMONÍA CON LA NATURALEZA. 6. FORTALECIMIENTO DE LA  
DEMOCRACIA. 7. EMPLEO. 8. POBREZA. 9. DESIGUALDAD. 10. MERCADO  
LABORAL. 11. INVERSIÓN SOCIAL. 12. POLÍTICAS PÚBLICAS. 13. FINANZAS PÚBLICAS.  
14. PODER EJECUTIVO. 15. MEDIO AMBIENTE. 16. CRIMEN ORGANIZADO. 17. POLÍTICA  
FISCAL. 18. SEGURIDAD HUMANA. 19. COSTA RICA. I. Título.

Primera edición: Noviembre, 2024.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Concepto de cubierta: Erick Valdelomar/ Insignia | ng / Intervención de la obra 'Lá Verité' de Jules Joseph Lefebvre.

Fotografía: Daryan Shamkhali / Ivan-Vranic / Kvnga / Lisa Fotios

# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

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

## Consejo Directivo

Gustavo Gutiérrez Espeleta, Angie Cruickshank Lambert, Gastón Baudrit Ruiz.

## Convenios marco de cooperación

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

## Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

## Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

## Coordinadores de investigación

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Pamela Jiménez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Evelyn Villareal.

## Consejo Editorial

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

## Equipo técnico

Ronald Alfaro, Aaron Barquero, Javier Bogantes, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director fundador), Mario Herrera, Marco Hidalgo, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

## Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Erick Rojas, y Camila Aguilar.

## Servicios Académicos

Ronald Alfaro, Vladimir González, Jorge Vargas Cullell.

## Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

## Área de Difusión

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

## Área Administrativa

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

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.



# Reconocimientos

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

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

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que

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

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



# Índices

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>19</b>
<b>PRÓLOGO AL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2024</b>	<b>21</b>
Una edición importante: visión histórica y enfoque propositivo	21
La misión del Informe	21
Palabras finales	22
<b>PARTE 1   SINOPSIS</b>	<b>23</b>
<b>CAPITULO 1 SINOPSIS</b>	<b>25</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense</b>	<b>26</b>
Un período de múltiples y complejas transformaciones históricas	27
Se expandieron los alcances del contrato social, pero sin resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo	29
<b>El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social</b>	<b>36</b>
Mejora fiscal se logra por recortes en la inversión social pública e infraestructura y de los recursos para la gestión ambiental	36
El agrietamiento del contrato social tiene consecuencias en las poblaciones más vulnerables	39
Emergen cuestionamientos políticos a la pertinencia del contrato social	43
<b>Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos en desarrollo humano</b>	<b>43</b>
Conflicto de poderes de la república “apaga” el uso de poderes formales e informales indispensables para la política pública, pero “enciende” otros que generan entramamiento y antagonismo	44
Judicialización de la política en un escenario de desarticulación de la sociedad civil y de polarización afectiva sobre la figura del presidente	49
<b>El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense</b>	<b>50</b>
El crimen organizado es el principal factor detrás del aumento de la violencia homicida	50
La violencia homicida del crimen organizado forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano	51
La política de seguridad pública fue insuficiente para prevenir el auge del crimen organizado y es lenta para ajustarse a la nueva realidad	52
Especialistas y sociedad civil coinciden en la prioridad de la prevención social y el fortalecimiento de las capacidades de respuesta policial	53
<b>Cierre</b>	<b>55</b>

<b>PARTE 2   SEGUIMIENTO</b>	<b>59</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL</b>	<b>61</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>61</b>
<b>Valoración general</b>	<b>63</b>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2023</b>	<b>64</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>64</b>
<b>Introducción</b>	<b>65</b>
<b>Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico</b>	<b>65</b>
Ingreso promedio de los hogares en el 2023 es casi una quinta parte inferior al reportado hace diez años	66
Pobreza por ingresos se acerca al promedio de mediano plazo, la multidimensional sigue bajando y alcanza el mínimo	69
<i>En treinta años el perfil de pobreza cambió poco, pero sobresale su aumento en la niñez y adolescencia</i>	71
<i>Disminuye el porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza en comparación con treinta años atrás, sin progresos en la última década</i>	73
Aporte especial: las amplias disparidades en los recursos asignados y en el uso de los servicios en las áreas de salud refuerzan las desigualdades en el territorio	74
<b>Manejo político de la inversión social pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población</b>	<b>78</b>
Se estanca la inversión social real por habitante por cuarto año consecutivo	79
<i>Servicios en educación y salud sufren los mayores recortes, crecen los rubros de pensiones y servicios municipales</i>	80
<i>La inversión social en programas selectivos pierde prioridad</i>	82
De mantenerse la política fiscal actual en el próximo quinquenio, los escenarios para los programas sociales son poco alentadores	84
Aporte especial: la prioridad de la política social de combate de la pobreza cambia hacia un enfoque más asistencial	88
<i>Beneficios sociales hasta el 2020 incluyen programas asistenciales y de formación de capital humano y productivo</i>	88
<i>Ante la contracción de la inversión social en el 2023, se prioriza en la población pobre con programas asistenciales</i>	90
<b>Deterioro en las oportunidades de empleo y salida del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables</b>	<b>95</b>
En el 2023 se contrajo simultáneamente el empleo y el desempleo	95
Creación de empleos formales es insuficiente para cubrir la pérdida de los informales	97
Continúa el aumento de las personas en edad de trabajar fuera del mercado laboral	99
Después de cuatro años, los empleos de baja calificación recuperan los ingresos laborales	100
<b>Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social</b>	<b>101</b>
Tasa de homicidios se disparó en el 2023 a 17,2 casos por 100.000 habitantes	101
Aporte especial: creciente violencia homicida es más intensa en zonas de alto rezago social y con importante presencia de menores de edad	102
<i>Cantones vecinos con altas tasas de homicidios se ubican principalmente en zonas costeras del Caribe y del Pacífico Central</i>	104
<i>Indicadores socioeconómicos desfavorables están asociados a las zonas con mayores problemas de violencia homicida</i>	105
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS</b>	<b>111</b>
<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>111</b>
<b>Valoración general</b>	<b>113</b>
<b>Valoración general del 2023</b>	<b>114</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>114</b>
<b>Introducción</b>	<b>115</b>
<b>Dinamismo económico sigue ampliando la dualidad estructural y genera insuficientes oportunidades laborales</b>	<b>115</b>

Crecimiento es insuficiente para mejorar oportunidades laborales y reducir brechas productivas	116
<i>Dinamismo moderado de la producción depende del impulso del sector exportador y peso relativo del consumo</i>	116
Brecha entre el crecimiento de la producción y el empleo limita generación de oportunidades	119
Cambio en el estilo de desarrollo generó una transformación estructural en la economía, pero con mayores niveles de desigualdad	121
<i>Reconfiguración en la producción en los últimos treinta años acentuó las brechas entre el empleo y el crecimiento</i>	141
<i>Nuevos productos se posicionan en la manufactura y servicios especializados, mientras que el agro se mantiene rezagado</i>	122
<i>Asimetría en las oportunidades laborales y empresariales aumentó niveles de desigualdad</i>	125
<b>Débil respuesta de la política pública para impulsar el desarrollo productivo del país</b>	<b>126</b>
Insuficiente inversión en infraestructura pública con bajo potencial para impulsar la economía	127
<i>País reduce gasto público en capital, pero aumenta la importancia del financiamiento con endeudamiento</i>	
<i>Recortes en el mantenimiento ponen en riesgo obra pública</i>	128
Oferta institucional dedicada al desarrollo productivo con limitaciones para lograr mejoras en sectores con mayores necesidades	130
<i>Mayor parte de programas carecen de focalización y tienen escasos mecanismos de evaluación</i>	
<i>Instituciones con capacidades asimétricas para fomentar la producción</i>	132
<b>Políticas monetarias con dificultades para estimular la economía en un entorno monetario adverso</b>	<b>138</b>
País alcanza la estabilidad macroeconómica pero el entorno actual no estimula el crecimiento	138
<i>Deflación en el 2023 alcanza el nivel más bajo desde que se tiene registros</i>	138
<i>Familias de menores ingresos son las menos beneficiadas por reducciones de precios</i>	140
<i>Excedentes de divisas presionan a la baja el tipo de cambio</i>	142
<i>Tras una estricta política monetaria contractiva, inicia un lento proceso de expansión</i>	143
Autoridad Monetaria enfrenta desafíos en la transmisión efectiva de su política monetaria	145
<i>Distorsiones en el mercado y elevada dolarización restringen accionar del Banco Central</i>	145
<i>Conflicto entre las intervenciones en los mercados monetarios y cambiario afecta logro de objetivos de la política monetaria</i>	145
<i>Estrategia de comunicación no ha reducido críticas al manejo de la inflación y la tendencia del tipo de cambio</i>	148
<b>Política fiscal restrictiva en áreas estratégicas para el desarrollo humano con desafíos para mejorar la sostenibilidad</b>	<b>150</b>
Finanzas públicas mantienen desafíos estructurales para mejorar la sostenibilidad fiscal	150
Políticas ortodoxas con recortes en transferencias afectan gran parte de oferta pública de bienes y servicios públicos	153
<b>Aumentos en la inseguridad ciudadana frenan el desarrollo en los territorios más vulnerables</b>	<b>155</b>
País alcanza segunda tasa más alta de accionamiento de armas en los últimos trece años	156
Inseguridad ciudadana limita la generación de oportunidades de las economías a nivel territorial	156
<b>Anexo metodológico en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas</b>	<b>161</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>ARMONÍA CON LA NATURALEZA</b>	<b>165</b>
<b>Valoración general</b>	<b>165</b>
<b>Valoración general del Informe Estado de la Nación 2023</b>	<b>168</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>168</b>
<b>Introducción</b>	<b>169</b>
<b>Costa Rica se enrumba hacia una sociedad menos sostenible y más carbonizada</b>	<b>169</b>
Cambio climático: un desafío de acción inmediata y en cuya atención el país va tarde	170
Crece la vulnerabilidad social a desastres hidrometeorológicos, aun con menos eventos	171
Debilidades en la gestión del agua ponen en riesgo el desarrollo humano del país	175
Patrones agrícolas generan riesgos al ambiente y a la seguridad alimentaria y nutricional	178
Aporte especial: cambios de cobertura del suelo en cantones multiproductores y zonas expuestas a inundaciones (1986-2023)	182
Patrones energéticos y de transporte acentúan carbonización de la economía nacional	185

Aumenta la intensidad de la congestión vial, con cambios en los patrones temporales	188
<b>País debilita su histórica apuesta ambiental y arriesga su liderazgo internacional</b>	<b>190</b>
Creciente ruptura en la narrativa sobre el ambiente como factor de desarrollo humano	191
Conservación ambiental muestra logros, pero enfrenta riesgos nuevos que la comprometen	192
Conflictividad ambiental es baja en las calles, pero activamente institucionalizada	196
<b>Mirada a profundidad: aportes sobre el estado de la conservación y uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica</b>	<b>198</b>
Estado de la información: no existe un sistema articulado y consistente	198
Más protección formal pero limitados criterios de sostenibilidad en el uso	200
<i>El resguardo formal de los ecosistemas marinos da un salto extraordinario</i>	200
<i>Turismo aprovecha la riqueza marino-costera, aunque con riesgos para la sostenibilidad</i>	203
<i>Pesca comercial: mayor presión sin criterios de sostenibilidad</i>	204
<i>Flota de mediana escala domina el desembarco de pesca</i>	205
Evolución, tensiones y cambios en el enfoque de la gobernanza marino-costera	207
<i>La evolución del ecosistema institucional ha sido variable y con prioridades fluctuantes</i>	208
<i>Percepción de los actores da cuenta de retos en la institucionalidad</i>	210
Conflictividad social y participación de la sociedad civil son incipientes, pero intensas	211
<i>Sociedad civil se vincula activamente con la institucionalidad</i>	211
Aporte especial: turismo residencial en guanacaste y su potencial impacto en la desigualdad	212
Voces de los actores: el sector pesquero, su vínculo con el mar y la institucionalidad	215

## CAPÍTULO 5

### FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

229

#### Hallazgos relevantes

229

#### Valoración general

231

#### Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

232

#### Aspiraciones

232

#### Introducción

233

#### Democratización incompleta a nivel local

234

Cambios recientes en el sistema electoral procuraron profundizar la democracia local

234

Reconfiguración de las reglas de la representación política local no incluyen regulaciones efectivas sobre el financiamiento político

235

En 2024 cayó la participación ciudadana luego de cuatro elecciones de modestos incrementos

235

Continúa la fuerte inestabilidad del sistema de partidos locales y la erosión de los partidos tradicionales

236

Élites locales se renovaron y desmarcaron de los partidos

240

#### Reiterados ataques y contraataques merman la capacidad del sistema político de dar respuestas a los desafíos del desarrollo humano

243

La distinción entre poderes formales e informales de las autoridades: punto de partida para la valoración del cumplimiento de la aspiración sobre gestión política responsable

245

Ejecutivo intensifica o atenúa el uso de ciertos poderes formales para promover una agenda que desatiende los problemas a resolver

246

*El gobierno cambia su estrategia en el uso del decreto ejecutivo para impulsar la política pública y emite una inusual cantidad de decretos de emergencia*

246

*Ejecutivo prioriza, con éxito, agenda legislativa reducida y más ligera en sesiones extraordinarias*

248

*Importantes dificultades en la conducción y ejecución de políticas públicas por alta rotación del gabinete*

250

Asamblea legislativa concentra parte de sus esfuerzos en contener al ejecutivo y defenderse por medio de una activación del control político

256

*A pesar de ser numerosa, legislación para desarrollo humano es de poca relevancia*

254

*La formación de coaliciones parlamentarias ganadoras sigue sin ser prioridad del Ejecutivo*

258

*Temas relevantes para la ciudadanía ausentes en las prioridades de las fracciones parlamentarias*

260

*En ausencia de agendas legislativas de peso se intensifica el control político*

262

Actores políticos recurren a los poderes informales en una dinámica de ataques y contraataques

265

*El poder del megáfono ha sido un arma de ataque por parte del Ejecutivo*

265

*Ejecutivo cede la iniciativa en poder de convocatoria a otros poderes de la República*

268

Cada vez más se impugna la constitucionalidad de leyes y decretos, pero la Sala IV rechaza la gran mayoría de esas impugnaciones	271
<b>Batalla entre el poder del megáfono y el control político de la oposición tiene fuertes repercusiones</b>	<b>271</b>
Uso del poder del megáfono da réditos políticos al gobierno, pero no desgasta a las instituciones que ataca	271
La crispación en el sistema político converge con un escenario de menores niveles de protesta social organizada	274
El conflicto social se desplaza hacia la judicialización de los asuntos públicos	276
<b>PARTE 3   DEBATES PARA EL DESARROLLO</b>	<b>281</b>
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA HOMICIDA</b>	<b>283</b>
<b>Introducción</b>	<b>283</b>
<b>Definición del concepto de violencia homicida</b>	<b>284</b>
<b>Intervenciones preventivas en materia de seguridad ciudadana</b>	<b>285</b>
<b>Las manifestaciones de la crisis de violencia homicida</b>	<b>286</b>
Cambio en los niveles y territorialidad de los homicidios	286
La relación de la violencia homicida con las aprehensiones y decomisos	288
Poder judicial enfrenta creciente presión sobre sistema penal para sancionar delitos contra la vida	288
Aumento de homicidios vinculados a crimen organizado	290
Homicidios remunerados tienen distintas causas y factores asociados	292
Ciudadanía percibe alta inseguridad como el principal problema del país	293
<b>El camino a la crisis de violencia homicida por crimen organizado: factores de inseguridad según la literatura especializada</b>	<b>294</b>
Factores estructurales: desigualdad y cambio cultural	295
Factores institucionales: capacidades organizativas e impunidad	296
Factores facilitadores: convergencias entre el crimen organizado internacional y las dinámicas locales	297
<i>Costa Rica es sede de múltiples actividades criminales transnacionales, no sólo de narcotráfico</i>	299
<b>Intervenciones y respuestas ante la violencia homicida por crimen organizado</b>	<b>300</b>
Aprobación legislativa para combatir la criminalidad es considerable, pero carece de estrategia y articulación	300
Políticas de seguridad ciudadana tienen un alcance general pero debilidades en la implementación y evaluación	301
Desarticulación de grupos criminales contrasta con una mayor presencia y resiliencia de delincuencia organizada	303
Acciones del poder judicial en materia de seguridad ciudadana	304
Mejoras en capacidades institucionales no alcanza para cubrir déficits operativos	306
Enfoques de articulación intersectorial y de prevención están más presentes en los espacios locales	308
Respuesta ciudadana genera costo a los bolsillos	308
Voces de los actores: propuestas para enfrentar la violencia homicida relacionada al crimen organizado	309
Prioridades de intervención según la opinión pública	310
Mesas intersectoriales priorizan coordinación interinstitucional, prevención social y reforzamiento de policía	310
Intervenciones prioritarias deben atacar los factores de inseguridad con una secuencia temporal que asegure sostenibilidad	313
<i>Importancia en el corto plazo de la asignación presupuestaria y la focalización territorial</i>	313
<i>Importancia en el mediano plazo de la reforma institucional para fortalecer la respuesta pública</i>	314
<i>Importancia en el largo plazo de las políticas sociales y de desarrollo productivo</i>	315
<b>Buenas prácticas para enfrentar la violencia homicida relacionada con el crimen organizado</b>	<b>317</b>
En las experiencias latinoamericanas predomina la prevención terciaria	317
Cinco principios generales que comparten las buenas prácticas	321
Buenas prácticas en Costa Rica para disminuir la violencia homicida	321
Iniciativas exitosas en otros países que podrían considerarse en Costa Rica	323
<b>Anexo metodológico</b>	<b>325</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>331</b>

## Índice de cuadros

1.1 Algunos nuevos derechos y obligaciones estatales en Costa Rica: un registro selectivo	34
1.2 Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político	45
1.3 Clasificación de factores de inseguridad ciudadana relacionados con la violencia homicida identificados por la literatura especializada	53
1.4 Resumen de respuestas de los poderes del Estado para enfrentar la inseguridad ciudadana en la última década	54
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2023	62
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2018-2023	112
3.2 Objetivos y productos relevantes de los programas de desarrollo productivo del MEIC, Comex y Procomer. 2024	133
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2019-2023	166
4.2 Evidencias de cambio en la narrativa ambiental en autoridades nacionales	193
4.3 Ubicación y extensión de las áreas marinas de pesca responsable. 2022	203
4.4 Ingresos generados por la pesca deportiva y chárter a nivel nacional. 2015	204
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2010-2023	230
5.2 Principales indicadores de las elecciones municipales. 2002-2024	236
5.3 Escaños municipales según partidos políticos seleccionados. 2024	239
5.4 Efecto de la reforma al Código Municipal en cantones con alcaldías con más de veinte años en el cargo. 2002 – 2024	242
5.5 Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político	245
5.6 Estabilidad e inestabilidad en las carteras ministeriales. 2022-2024	254
5.7 Comparación de las prioridades en los planes de gobierno y reuniones de jefaturas de fracción	262
5.8 Votos de censura y su resultado. 1956-2024	263
6.1 Variables y probabilidades de los homicidios remunerados por razones criminales versus por razones sociales	293
6.2 Clasificación de factores de inseguridad ciudadana relacionados con la violencia homicida identificados por la literatura especializada	295
6.3 Correspondencia de las doce prioridades de los grupos focales con los efectos de programas similares, según las dimensiones y el efecto señalado por Cano y Rojido	312
6.4 Experiencias latinoamericanas en prevención de homicidios seleccionadas para el capítulo, según tipo de prevención	318
6.5 Ejemplo de un resultado de las votaciones del juicio grupal ponderado	327

## Índice de recuadros

1.1 Costa Rica es hoy un país de más clases medias, pero más empobrecidas	29
1.2 Estado se expande a inicios de siglo y se contrae dos décadas más tarde	35
1.3 Ajuste sin visión estratégica: un nuevo error en condiciones muy distintas y más delicadas	
1.4 Disminuye la pobreza por ingresos en el 2024	42
2.1 Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública	79
2.2 Metodología aplicada para estimar los escenarios presupuestarios de algunos programas sociales en los próximos cinco años	86
2.3 Aspectos metodológicos de los estudios realizados con la información del Sinirube	89
2.4 Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral	94
2.5 Desafíos para implementar las disposiciones legales de prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres	103
2.6 Aspectos metodológicos para el análisis espacial de los homicidios	
3.1 La actividad económica mundial se mantiene resiliente sin amenazas para la inflación	118
3.2 Transformación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe	130
3.3 El caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	131
3.4 Retos y oportunidades de la coordinación interinstitucional en los programas dedicados al desarrollo productivo	137
3.5 Contexto macroeconómico internacional con riesgos al alza en los precios	139
3.6 Independencia, estrategia y comunicación como pilares de la política monetaria	145
4.1 Costa Rica no considera contaminantes emergentes en la gestión de los residuos	178
4.2 Análisis sobre residuos de plaguicidas se concentran en vegetales frescos	181
4.3 Aportes sobre el estado del conocimiento de los ecosistemas y recursos marino-costeros en Costa Rica	198
4.4 ¿ Cuáles datos existen sobre conservación y uso de recursos marino-costeros y quién los genera?	201
4.5 Resumen de la metodología de los grupos focales con la población costera	215

5.1 Los fundamentos del régimen de presidencialismo no dominante en Costa Rica	244
5.2 El marco normativo para las emergencias en Costa Rica	249
5.3 Razones de las salidas de jefarcas de gobierno	252
5.4 Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción	261
5.5 Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción	265
5.6 Precisiones sobre la información de las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno	267
5.7 Intentos fallidos del Ejecutivo en la designación de jefarcas de otros Poderes u órganos de control	269
6.1 Presión hacia un sistema carcelario agotado	305
6.2 Racionalización de la “comisionitis” en el sector seguridad	315
6.3 La falta de pertinencia de la “mano dura” del El Salvador como política para combatir la delincuencia organizada en Costa Rica	319

## Índice de gráficos

1.1 Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1950-1980	27
1.2 Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1990-2023	28
1.3 Cambio en la estructura de las clases sociales. 1990-2023	30
1.4 Relación entre el ingreso promedio real de las clases sociales respecto a la clase alta	30
1.5 Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios y brecha entre la producción y el empleo	31
1.6 Evolución de la inversión social pública real por habitante	32
1.7 Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según tipo	33
1.8 Huellas forestal y de carbono de Costa Rica	34
1.9 Porcentaje de personas con simpatía política, según partidos	35
1.10 Indicadores económicos y fiscales seleccionados	35
1.11 Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales	37
1.12 Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social	38
1.13 Evolución de la inversión pública en infraestructura	39
1.14 Evolución del presupuesto y de las personas funcionarias del Sinac	39
1.15 Cantidad de cortes del servicio de agua en sistemas de acueductos de la Gran Área Metropolitana	40
1.16 Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo	40
1.17 Ingreso promedio real de los hogares	41
1.18 Incidencia de la pobreza, según características de las personas	41
1.19 Relación entre habitantes por Ebais y promedio de consultas generales por habitante, según áreas de salud. 2023	43
1.20 Uso de poderes formales del Ejecutivo: legislación sustantiva aprobada que es iniciativa del Ejecutivo y decretos de emergencia promulgados	46
1.21 Duración promedio que tarde el Poder Ejecutivo en sancionar una ley, según tipo de legislación	47
1.22 Indicadores seleccionados sobre la producción legislativa	47
1.23 Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y la Contraloría General de la República.	48
1.24 Uso de los poderes formales como plataforma del poder del megáfono en el Legislativo	48
1.25 Evolución de los recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo y las acciones colectivas	49
1.26 Categorías de apoyo al mandatario y a sus políticas públicas	50
1.27: Distribución de víctimas, según tipo de homicidio	51
1.28 Tasa de homicidios y diferencia en el período 2014-2023, según cantón. 2023	53
1.29 Propuestas para reducir la violencia homicida que obtuvieron mayor puntaje en los juicios grupales ponderados, según su importancia, viabilidad y apoyo político	
2.1 Ingreso promedio real de los hogares	55
2.2 Variación real del ingreso promedio del hogar, según decil de ingreso per cápita	67
2.3 Ingreso promedio real del hogar, según decil de ingreso per cápita	69
2.4 Coeficiente de Gini	69
2.5 Incidencia de la pobreza, según método	69
2.6 Incidencia de la pobreza por método, según región y zona	70
2.7 Incidencia de la pobreza, según características de los hogares y las personas	71
2.8 Flujo de hogares según la condición de pobreza por ingresos. Semipanel de la Enaho, del 2019 al 2023	72
2.9 Porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza	73
2.10 Líneas de pobreza total y extrema	73
2.11 Distribución de los recursos presupuestarios per cápita en las áreas de salud, según provincia. 2023	75
2.12 Promedio de consultas externas por habitante, según áreas de salud seleccionadas. 2023	76

2.13	Porcentaje de mujeres de 40 a 74 años con una mamografía realizada, según áreas de salud seleccionadas. 2023	77
2.14	Relación entre habitantes por Ebais y el promedio de consultas externas generales por habitante, según áreas de salud. 2023	77
2.15	Evolución de la inversión social pública real por habitante	80
2.16	Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por programa social, según función social y peso relativo. 2022-2023	81
2.17	Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social	82
2.18	Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf	83
2.19	Evolución de la inversión social pública en programas selectivos y en Fodesaf	83
2.20	Variación interanual en la inversión social selectiva por habitante, según programa. 2019 y 2023	84
2.21	Presupuestos aprobados para el Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos	85
2.22	Proyección de los presupuestos del Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos, según escenarios	87
2.23	Estimaciones del aumento promedio anual de personas beneficiarias por programa, según escenarios proyectados en los presupuestos. 2024-2029	87
2.24	Hogares que recibieron al menos un beneficio social en el período 2019-2023, total y según condición de pobreza. Sinirube 2023	91
2.25	Cantidad promedio de beneficios monetarios por hogar, según condición de pobreza. Sinirube 2023	92
2.26	Permanencia de los hogares en el sistema de beneficios sociales durante el período 2019-2023. Sinirube 2023	92
2.27	Factores asociados a los hogares que permanecen o entran en el sistema de beneficios en dos años consecutivos, según período. Sinirube 2023	93
2.28	Variación interanual de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres	95
2.29	Variación interanual de las personas ocupadas, según perfiles	96
2.30	Variación interanual de las personas ocupadas, según formalidad del empleo	97
2.31	Variación interanual de las personas ocupadas, según calificación del empleo	98
2.32	Variación interanual de las personas aseguradas directas a la CCSS, según sector institucional. Enero del 2018 mayo del 2024	98
2.33	Tasas de desempleo y de no participación laboral, según perfiles de personas	99
2.34	Ingreso promedio real de las personas en la ocupación principal, según calificación	100
2.35	Tasa de homicidios dolosos	102
2.36	Cantidad de víctimas de homicidios, por mes	102
2.37	Variables que resultaron significativas en los modelos de regresión para la tasa de homicidios totales y para la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. 2022-2023	107
3.1	Tasa de crecimiento del PIB real y potencial	116
3.2	Aporte al crecimiento total de la economía, según principales componentes	117
3.3	Evolución del PIB real, por régimen de producción, según valores absolutos y variación interanual	117
3.4	Inversión Directa de zonas francas, según ubicación territorial	118
3.5	Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real	119
3.6	Evolución del índice de expectativas empresariales (IEE) y el índice de confianza del consumidor (ICC)	119
3.7	Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo	120
3.8	Evolución del ingreso real promedio del año de las personas ocupadas, según rama de actividad	120
3.9	Estructura productiva por grandes ramas de actividad, según década	121
3.10	Variación interanual promedio de la producción y el empleo, por década, según sector productivo	122
3.11	Participación de las principales actividades según sector y dinamismo. 2021	123
3.12	Evolución de la participación en la producción de los servicios de salud y enseñanza, por década, según tipo	124
3.13	Países con mayor coeficiente de Gini en América Latina, según década	125
3.14	Aporte de la estructura productiva en la desigualdad, según periodos	126
3.15	Coeficiente de Gini e ingreso promedio de las personas ocupadas del sector servicios, según actividad	125
3.16	Inversión promedio en infraestructura económica, según región	127
3.17	Gasto en infraestructura del sector público, según principal fuente de financiamiento	128
3.18	Composición del gasto real en infraestructura pública, según tipo de institución ejecutora. 2014-2023	129
3.19	Gasto en infraestructura física, según sector de la institución ejecutora	129
3.20	Aproximación de la cantidad de personas funcionarias colaborando en cada programa. 2024	135
3.21	Cantidad de oficinas de las instituciones en Costa Rica y en el extranjero, por institución en estudio. 2024	136
3.22	Inflación, expectativas y rango meta	139
3.23	Variación interanual en los subíndices de precios de bienes y servicio	140
3.24	Variación interanual en los precios de la canasta de consumo de los estratos de ingresos	141

3.25 Efecto de las variaciones en los precios de alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte sobre la inflación, según estratos de ingresos	141
3.26 Tipo de cambio nominal promedio del Banco Central de Costa Rica	142
3.27 Operación es netas del BCCR en el mercado mayorista de divisas y requerimientos del sector público no bancario	143
3.28 Tasa de política monetaria (TPM)y tasa básica pasiva (TBP)	144
3.29 Tasas activas y pasivas negociadas en colones	144
3.30 Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita	149
3.31 Balance financiero del Gobierno Central, según principales componentes	150
3.32 Deuda pública total del Gobierno Central	151
3.33 Evolución de los ingresos y gastos totales del Gobierno Central y escenarios	152
3.34 Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales	152
3.35 Evolución de los principales gastos del Gobierno, por año	153
3.36 Gasto funcional del sector público, según principales rubros	154
3.37 Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó	155
3.38 Tasa de accionamiento de armas	156
3.39 Promedio de la tasa de accionamiento de armas en los cantones más inseguros	157
4.1 Distribución de los impactos de desastres por eventos hidrometeorológicos, según tipo. 2023	173
4.2 Evolución de los desastres generados por fenómenos climáticos. 1994-2023	174
4.3 Porcentaje de la población que recibe agua en la vivienda, según característica	175
4.4 Porcentaje de solicitudes de disponibilidad de agua rechazadas por las Asada, según región. 2023	176
4.5 Cantidad de cortes del servicio de agua en sistemas de acueductos de la Gran Área Metropolitana	177
4.6 Evolución del área sembrada de granos básicos y frutas frescas	179
4.7 Evolución de la producción nacional y las importaciones de arroz pilado	180
4.8 Porcentaje del área terrestre no apta a raíz de condicionantes climáticos, por cantón, según cultivo. 2019	182
4.9 Evolución de uso del suelo, según tipo	183
4.10 Evolución del consumo de combustibles fósiles del sector transporte, por modalidad	186
4.11 Evolución en las emisiones de dióxido de carbono por uso de combustibles fósiles en el sector eléctrico	189
4.12 Cambio porcentual diario en la congestión vial. Enero 2019 – agosto 2024	189
4.13 Distribución porcentual de la congestión vial, por año, según provincia y cantón	190
4.14 Porcentaje de saturación de la red vial, por cantón, según región del país. Agosto 2024	191
4.15 Distribución porcentual de las especies de fauna amenazadas en la Lista Roja de la UICN, por tipo de sistema. 2024	194
4.16 Comportamiento de la pérdida de cobertura arbórea en Costa Rica	195
4.17 Distribución de las acciones colectivas ambientales, según entidad a la que se dirigen. 2023	197
4.18 Extensión de las áreas silvestres protegidas, por sistema ecológico	200
4.19 Comportamiento de los desembarques de pesca, por tipo de especie	204
4.20 Evolución de los desembarques de aletas de tiburón	205
4.21 Evolución de los desembarques de pesca, por tipo de flota	206
4.22 Evolución de los desembarques de pesca de la flota de pequeña escala, por región	206
4.23 Evolución de los desembarques de flota atunera extranjera, por sitio de captura	207
4.24 Acciones colectivas en materia ambiental y marino-costera	211
4.25 Temas de trabajo de las organizaciones sociales consultadas	212
5.1 Cambio en la participación en elecciones municipales, según cantón. 2020 y 2024	237
5.2 Cantidad de elecciones municipales en que los partidos políticos han participado. 1953-2024	238
5.3 Distribución de los escaños municipales, por tipo, según partidos políticos seleccionados, 2024	238
5.4 Origen partidario de las personas candidatas tráfugas que compitieron en las elecciones municipales de 2024	241
5.5 Cantidad de decretos de alto alcance en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024	248
5.6 Decretos de emergencia en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024	248
5.7 Cantidad de decretos de convocatoria a sesiones extraordinarias y proyectos de ley únicos incluidos en esos decretos en el primer año de gobierno. 1990-2024	250
5.8 Cambios en la tasa de éxito del Ejecutivo según administración y legislatura. 1990-2024	250
5.9 Legislación aprobada en sesiones extraordinarias de iniciativa del Poder Ejecutivo, por administración, según tipo.1986-2024	251
5.10 Salidas del gabinete en los primeros dos años de gobierno, según motivo. 1978-2024	252
5.11 Jerarcas de gobierno, según categorías de rotación y nivel de intervenciones. 2022-2024	253
5.12 Leyes sustantivas y otros tipos de ley. 1986-2024	254
5.13 Cantidad de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso. 2000-2023	256

5.14	Cantidad de proyectos de ley presentados y aprobados por la fracción oficialista. 2000-2023	257
5.15	Cantidad de proyectos presentados por iniciativa del Poder Legislativo, según legislatura. 2000-2024	257
5.16	Tasa de éxito de las iniciativas parlamentarias, según tipo de proponente. 2000-2023	258
5.17	Cantidad de leyes aprobadas promovidas con coaliciones de partidos políticos, por legislatura, según tipo de alianzas. 2000-2024	259
5.18	Temas definidos como prioritarios por las jefaturas de fracción, según partidos políticos. 2022-2024	261
5.19	Cantidad total de Comisiones Especiales conformadas por periodo constitucional.1982-2024	264
5.20	Temas mencionados en los espacios de control político de las sesiones legislativas, según partido político. 2022-2024	266
5.21	Menciones a instituciones públicas en las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024	267
5.22	Cantidad de ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado ya la Contraloría general de la República, por mes. 2022-2024	268
5.23	Distribución porcentual de leyes sustantivas sometidas a control constitucional durante los primeros dos años de gobierno, por administración.	270
5.24	Distribución porcentual de decretos ejecutivos de alto alcance sometidos a control constitucional durante los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2024	271
5.25	Confianza en la gestión del gobierno. 1995-2024	272
5.26	Categorías de apoyo al mandatario y sus políticas públicas	
5.27	Calificación promedio a la labor de la institución y diferencia entre agosto2019 y septiembre 2024	273
5.28	Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2024	276
5.29	Porcentaje de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023	276
5.30	Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo. 2015-2024	277
6.1	Tasas de homicidios de países seleccionados de Centroamérica	287
6.2	Distribución del número de homicidios por distrito, según rango de víctimas. 2023	287
6.3	Tasa de homicidios y diferencia en el periodo 2014-2023, según cantón. 2023	288
6.4	Casos entrados de delitos contra la vida en el Ministerio Público	289
6.5	Cantidad de expedientes de homicidio concluidos en Tribunales Penales ordinarios, según forma de terminación. 2023	290
6.6	Distribución de víctimas de homicidios, según tipo	290
6.7	Denuncias ante el OIJ, según tipo de delito	292
6.8	Expedientes de femicidio y tentativa de femicidio ingresados y terminados en el Ministerio Público. 2019-2024	292
6.9	Percepción de la seguridad del país y del barrio de residencia, de acuerdo con la probabilidad percibida de ser víctima de un delito, según sexo y edad. 2022	294
6.10	Porcentaje de personas que han sido víctimas de un crimen no violento en los últimos doce meses, según año	294
6.11	Índice de confianza promedio en sistema judicial, según año	297
6.12	Reportes de Operaciones Sospechosas recibidos por el Instituto Costarricense sobre Drogas, y trasladados al Ministerio Público	297
6.13	Leyes aprobadas en temas de seguridad ciudadana, por enfoque de seguridad, según tipo de legislación. 2019-2023	301
6.14	Cantidad de organizaciones criminales desarticuladas en Costa Rica, por tipo, según año de gobierno. 2010-2023	304
6.15	Cantidad de personal en instituciones relacionadas con el ámbito de seguridad ciudadana	304
6.16	Presupuesto aprobado para el sector de seguridad pública, según año	307
6.17	Presupuesto aprobado para las remuneraciones policiales, según año	307
6.18	Cantidad de municipalidades que cuentan con Policía Municipal, por año de creación	308
6.19	Municipalidades que cuentan con iniciativas relacionadas a la seguridad	308
6.20	Empresas de seguridad privadas vigentes y número de agentes inscritos. 2016-2024	309
6.21	Medidas más urgentes para combatir la inseguridad ciudadana, según las personas consultadas. 2022	310
6.22	Ranking de propuestas para reducir la violencia homicida según prioridad global, importancia, viabilidad y apoyo político, emitidas en juicios grupales ponderados con la nota	311

## Índice de mapas

1.1	Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021	33
1.2	Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios por distritos. 2017-2023	52
2.1	Conglomerados espaciales en la tasa de homicidios, total y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, por cantón, según período	105
4.1	Precipitación y temperatura: promedios históricos y estimación de anomalías por cambio climático	171
4.2	Distribución de los impactos de desastres por eventos hidrometeorológicos, por cantón, según nivel. 1994-2023	
4.3	Cambio de otras coberturas de suelo a cultivo en el cantón de San Carlos, por períodos	184
4.4	Cambio de otras coberturas de suelo a cultivo y exposición a inundaciones en el cantón de Sarapiquí. 2014-2023	185
4.5	Localización de los condominios residenciales privados y proyectos de vivienda social desarrollados por el BANHVI. 2000-2022	214
5.1	Cantones según cambio partidario y rotación de las élites locales. 2020-2024	240
6.1	Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios 2017-2023	289
6.2	Zonas de cobertura de los principales grupos criminales identificados en la prensa durante los últimos cinco años	291

## Índice de figuras

2.1	Caracterización de las áreas de salud de la CCSS, por tipo de servicios	74
2.2	Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales. Sinirube 2020	91
2.3	Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales que se mantienen en el sistema entre el 2022 y el 2023. Sinirube 2020	93
2.4	Composición del mercado laboral costarricense. 2023	95
2.5	Variables socioeconómicas que resultaron significativas en la asociación con la tasa cantonal de homicidios	106

## Índice de diagramas

1.1	Hitos seleccionados con efectos sobre el desarrollo humano en Costa Rica. 1990-2024	31
1.2	Ejemplos seleccionados que evidencian cambios en la narrativa ambiental del país	44
1.3	Elementos de corto, mediano y largo plazo para abordar en materia de violencia homicida por crimen organizado	56
3.1	Línea de tiempo de creación de programas vigentes que atienden el desarrollo productivo, según institución participante y tipo de origen. 2017-2024	132
3.2	Oferta vigente de programas según las actividades primarias de la cadena de valor de una empresa. 2024	134
4.1	Etapas de configuración del ecosistema institucional marino-costero. 2004-2024	209
4.2	Distribución de los entes que conforman el ecosistema institucional del mar, según ámbito. 2018	209
5.1	Línea de tiempo de reformas relevantes al cargo de alcaldía municipal. 1998-2024	235
5.2	Resumen de las candidaturas a la alcaldía municipal. 2002-2024	242
6.1	Niveles de estrategias de prevención de la violencia	285
6.2	Tipos de prevención de la violencia	286
6.3	Dinámica de la producción de cocaína en Colombia	298
6.4	Costa Rica: dinámicas de disputa en perspectiva histórica	299
6.5	Modelo de gobernanza de la política Costa Rica Segura Plus 2023-2030	303
6.6	Propuestas a corto plazo para enfrentar la violencia homicida	316
6.7	Propuestas a mediano plazo para enfrentar la violencia homicida	
6.8	Propuestas a largo plazo para enfrentar la violencia homicida	317
6.9	Ejemplos de estrategias para reducir la violencia homicida en función de los factores asociados	323
6.10	Proceso de co-creación. Aplicación de la técnica del juicio grupal ponderado. 2024	326



# Presentación

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

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

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

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

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

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

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

Esta edición presenta estudios que refieren al comportamiento del país durante el año 2023 y primer semestre de 2024, hasta donde lo permitieron

las fuentes de información. Se organiza en una Sinopsis, que este año presenta una visión histórica sobre la época que ha tocado atestiguar al Informe; cuatro capítulos regulares, comunes a todas las ediciones, y un capítulo especial dedicado, en esta ocasión, al estudio de la violencia homicida por crimen organizado en Costa Rica, a partir de una amplia sistematización de datos cuantitativos y cualitativos, incluyendo ejercicios de consulta a lo largo del país para perfilar recomendaciones, desde las voces de los actores, que ayuden a enfrentar este tema, de profunda relevancia para el país.

El *Informe Estado de la Nación* es una iniciativa de las universidades públicas que posee una singular capacidad de articulación e interlocución con la diversidad de actores académicos, sociales y económicos del país. Es, en este sentido, otro ejemplo de cómo las universidades ponen al servicio del país su infraestructura

y talento en distintos campos del saber con el fin de elevar tanto la calidad de la deliberación democrática como la calidad de las políticas públicas orientadas a la atención de los desafíos no resueltos del desarrollo humano en Costa Rica.

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



**Gustavo Gutiérrez Espeleta**  
PRESIDENTE DEL CONARE  
RECTOR  
Universidad de Costa Rica



**María Estrada Sánchez**  
RECTORA  
Instituto Tecnológico de Costa Rica



**Francisco José González Alvarado**  
RECTOR  
Universidad Nacional



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



**William Rojas Meléndez**  
RECTOR  
Universidad Técnica Nacional



**Angie Cruickshank Lambert**  
DEFENSORA DE LOS HABITANTES  
DE LA REPÚBLICA



**Gastón Baudrit Ruiz**  
DIRECTOR A.I.  
Oficina de Planificación  
de la Educación Superior (OPES)

# Prólogo al *Informe Estado de la Nación 2024*

## Una edición importante: visión histórica y enfoque propositivo

El presente *Informe Estado de la Nación 2024* es la trigésima entrega de este reporte, que estudia y valora el desempeño del país en desarrollo humano sostenible. Se trata de una de las tres iniciativas más antiguas del planeta y la única en publicar durante tres décadas una valoración de este tipo. La entidad responsable ha sido, desde un inicio, el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de la República (PEN-CONARE).

Por la significación simbólica que representa alcanzar el hito de las treinta ediciones, el presente Informe hace un ejercicio de comparación histórica entre el momento en que comenzó a seguir el pulso nacional y la situación actual, para precisar los cambios sociales que le ha tocado atestiguar durante este período. Además de un enfoque detallado sobre el 2023 y la primera mitad del 2024, este reporte, pues, presenta una lectura de la época.

Al igual que en las últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* se divide en tres grandes partes. La primera es el capítulo 1 “Sinopsis”, que efectúa un análisis con visión de conjunto sobre los principales hallazgos de esta edición y, en este caso en particular, con una perspectiva histórica.

La segunda parte, sobre el “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, comprende los cuatro capítulos regulares del Informe, que constituyen su cuerpo

principal: Equidad e integración social; Oportunidades, Solvencia y Estabilidad Económicas; Armonía con la Naturaleza y Fortalecimiento de la democracia. Cada uno da una perspectiva especializada sobre la evolución del país en dimensiones claves del desarrollo humano y ofrece nuevo conocimiento mediante el tratamiento a profundidad de ciertos asuntos.

La tercera parte, “Debates para el desarrollo”, presenta, como es usual, un capítulo dedicado a un tema especial que representa un desafío nacional de urgente atención y sobre el cual se requiere desarrollar nuevo conocimiento para la discusión y toma de decisiones. En esta trigésima edición, el tema seleccionado es el la violencia homicida vinculada al crimen organizado, aspecto que muestra cambios drásticos y profundos en los últimos años, al punto de alcanzar niveles históricamente altos entre 2022 y 2024.

En este caso, el mandato de Consejo Consultivo del Informe fue no solamente identificar el diagnóstico de la situación, sino profundizar en los factores explicativos del fenómeno y en la construcción de propuestas de solución, captadas directamente desde las voces de los actores. Por la complejidad de la tarea, esta edición dedica no solo un capítulo especial sino que, además, se abordó este tema en varios de los capítulos regulares: los patrones territoriales de la inseguridad ciudadana se estudian en el capítulo 2 y, en el capítulo 3, se analizan los vínculos entre la inseguridad y la situación económica de los territorios.

En la sección “Debates para el desarrollo” se sintetizan los aportes de diagnóstico, se incorporan estudios académicos sobre los múltiples factores asociados al aumento de la violencia homicida, se analiza las respuestas públicas y se identifican buenas prácticas internacionales. Una pieza central del capítulo es la recopilación de los resultados de un amplio proceso de consulta social orientado a conocer las recomendaciones de personas que están en la “primera línea” de atención: autoridades policiales, personas funcionarias de entidades públicas, participantes de la sociedad civil y comunitaria. El resultado es un conjunto de aportes para una discusión nacional informada y participativa sobre cómo atacar este problema, desde una perspectiva de Estado de derecho y de desarrollo humano, que esperamos ayude a enfrentar de mejor manera la grave situación actual que experimenta el país.

## La misión del Informe

La misión del *Informe Estado de la Nación* es más relevante que nunca en momentos en que la información de buena calidad es clave para abordar retos nacionales de gran calado haciendo uso de las libertades y mecanismos de la democracia. En efecto, se trata de poner en manos de la ciudadanía los mejores datos sobre la situación del país; enriquecer el debate público y generar, con investigaciones de punta, nuevas metodologías y fuentes de datos, herramientas para

la discusión y la elaboración de política pública basada en evidencia científica.

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

En la actualidad el PEN-Conare tiene una amplia y diversa agenda de investigación que incluye, además del *Estado de la Nación*, la publicación periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica) y *Estado de la Justicia*. También elaboró el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que luego de una primera y única edición impresa, se convirtió en una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología y la innovación, denominada “Hipatia”. Asimismo, mantiene convenios de colaboración para desarrollar estudios específicos con diversas entidades nacionales e internacionales.

El *Informe Estado de la Nación 2024* se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por

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

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

### Palabras finales

El PEN-Conare sigue comprometido con la mejora continua de la calidad y la trascendencia del Informe, con renovar las estrategias de investigación y difusión, sin abandonar los principios y conceptos

que dieron lugar a esta iniciativa. En este momento histórico, hemos redoblado esfuerzos para cumplir con la misión fundacional del Programa y hacer del conocimiento un bien público que apoye la conversación y el necesario diálogo político.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo que ha construido amplios mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con gran dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado el alto perfil público y credibilidad del PEN-Conare: sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y la comunidad de investigación científica del país.

Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible, que facilitan insumos y alimentan la base sobre la que se sustenta este esfuerzo académico, para darle un valor agregado que permita acercar la información a la ciudadanía. Esperamos que este *Informe Estado de la Nación 2024* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

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



**JORGE VARGAS CULLELL**  
DIRECTOR



**LEONARDO MERINO TREJOS**  
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

# 1

P A R T E

## Sinopsis





CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

1

Sinopsis

Situación actual, visión de mediano plazo sobre el desarrollo humano sostenible

ÍNDICE



**Introducción** 25

**Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense** 26

**El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social** 36

**Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos en desarrollo humano** 43

**El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense** 50

**Cierre** 55

*La plataforma de desarrollo humano que Costa Rica posee tiene fortalezas innegables que permiten aspirar al mejor de los escenarios. En los años ochenta el país aprendió una dura lección: las crisis tienen consecuencias de largo plazo. Esta es una sociedad que históricamente ha logrado salir de épocas complejas de mejor manera de como entró. El reto de las generaciones contemporáneas, las mejores preparadas en la historia nacional, es legar una nueva época de progreso humano acelerado. Para ello se necesita voces tranquilas, serenas, capaces de buscar y encontrar rumbo en tiempos inciertos.”*

–Vigésimo Informe Estado de la Nación–

**Introducción**

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

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

Este fenómeno ha sido propiciado por una persistente omisión en el cumplimiento, por parte de los gobiernos y del Estado, de los mandatos y obligaciones codificados en la Constitución Política y

las leyes. Sin embargo, en años recientes ha surgido una segunda razón: un abierto cuestionamiento político a la validez de algunas de esas obligaciones en temas estratégicos. Ambos factores se anudan para alentar un clima político de incertidumbre y polarización.

Mucha agua ha corrido desde el vigésimo Informe. Varios acontecimientos de gran calado golpearon con especial fuerza el rumbo del país y crearon fuertes tensiones sociales y políticas. Cabe destacar el estallido de una grave crisis de las finanzas públicas, el choque sanitario, productivo, social y ambiental de la pandemia por covid-19 y una profunda crisis de representación política de la ciudadanía.

Costa Rica no modificó su estilo de desarrollo, y es importante reconocer que este tiene innegables fortalezas y que, en ciertos aspectos, se adaptó a nuevas circunstancias. Sin embargo, el problema actual no es, como hace una década, que el país progrese lento pese a las

herramientas que tiene a mano, sino que registra retrocesos palpables en su desarrollo humano.

Hoy Costa Rica tiene menos capacidad para articular respuestas efectivas frente a problemas que poseen potencial para desestabilizar sus logros históricos, tales como el envejecimiento demográfico, el accionar del crimen organizado y los efectos de la crisis climática global. En la actualidad, está repitiendo un error histórico cometido en los años ochenta del siglo XX, cuando sacrificó objetivos de desarrollo humano para obtener estabilidad fiscal sin visión estratégica; error que, por cierto, tuvo implicaciones a largo plazo para el progreso del país que aún hoy se sienten.

El sistema político no ha sido capaz de reformar o redefinir el estilo de desarrollo nacional, para conciliar los objetivos de progreso social y económico con los de la sostenibilidad fiscal y ambiental. En consecuencia, el país ha oscilado entre ciclos que deberían ser complementarios y no excluyentes: unos de expansión del gasto público para mejorar el bienestar de la población, pero que desatan fuertes presiones fiscales; y otros de restricción fiscal, pero que abonan el rezago social y la insostenibilidad ambiental de su desarrollo.

En los treinta años que atestigua este Informe, ningún movimiento político ha logrado liderar y ejecutar un proyecto capaz de resolver dicha tensión. Esta es la principal deuda de los actores políticos en la democracia costarricense del siglo XXI. Y, con ese marco, el país llega al 2024 en un período de austeridad fiscal, pero que ha deteriorado la capacidad de invertir en las personas y garantizar el desarrollo humano presente y futuro, y ha cuestionado los alcances del contrato social.

A partir de estas consideraciones, la presente edición del Informe plantea cuatro mensajes clave, cada uno de los cuales se desarrollan en una sección de esta Sinopsis. Resulta importante advertir que estos mensajes hilvanan conclusiones centrales de los cerca de 40 estudios e investigaciones realizadas. Sin embargo, no procuran sintetizar los hallazgos y análisis específicos de los cinco capítulos temáticos que comprende esta entrega.

Se le recomienda a las personas consultar directamente los temas de su interés. Los cuatro mensajes son:

- Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense.
- El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social.
- Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos del desarrollo humano.
- El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense.

### Los cambios de las últimas tres décadas crearon progreso, pero también tensiones y desafíos para cumplir con el contrato social costarricense

A inicios de la década de los noventa del siglo XX, cuando el Programa Estado de la Nación publicó su primer Informe, el país apenas se recuperaba de la fuerte crisis de los años ochenta. Una crisis producida por la insolvencia fiscal del Estado y las ramificaciones de los conflictos político-militares centroamericanos. En los siguientes tres decenios se experimentaron profundas transformaciones sociales, demográficas, económicas, ambientales y políticas que permitieron dejar atrás esa “década perdida” y progresar en desarrollo humano. Al cerrar el primer cuarto de siglo XXI, Costa Rica se clasifica como un país de renta media-alta y alto nivel en el índice de desarrollo humano, una democracia estable y desmilitarizada con un fuerte liderazgo internacional en materia de derechos humanos y ambiente.

Estos logros no son exclusivos de dicho período, pues se asentaron sobre una positiva evolución histórica previa. Entre 1950 y 1980, Costa Rica logró alcanzar tres objetivos que la literatura internacional de ese momento consideraba

imposibles de obtener simultáneamente: rápido crecimiento económico, acelerado progreso social con equidad y una robusta democratización política, todo en el marco de un fuerte crecimiento demográfico (PEN, varios años). De esta manera, la producción creció mucho más rápido que la población, la seguridad social se extendió, así como la escolaridad y la esperanza de vida, mientras bajó la mortalidad infantil. La pobreza se redujo a menos de la mitad y hubo una fuerte expansión del acceso al agua potable (gráficos 1.1). Sin embargo, este progreso tenía bases vulnerables: una economía agroexportadora simple, un lento crecimiento de la productividad y un fuerte endeudamiento público para financiar buena parte de la expansión del Estado de bienestar.

Visto con “luces largas”, el país llegó a la última década del siglo XX con un importante acervo de herramientas para mejorar las condiciones de vida de la población, pese a los fuertes efectos de la “década perdida”. Y, al mismo tiempo, arrastraba el legado de problemas no resueltos a lo largo del período histórico anterior.

Producto de las transformaciones de los últimos treinta años, la sociedad costarricense actual es muy distinta. Pasó de ser un país de jóvenes, en su mayoría rural, con una economía agroexportadora simple, a una sociedad que envejece rápido, altamente urbanizada y con una economía diversa y muy conectada con el resto del mundo. Una sociedad más moderna y cosmopolita, pero más desigual y violenta. El sistema político tutela un régimen de libertades y derechos más amplio que décadas atrás, pero experimenta una fuerte crisis de representación política de su ciudadanía.

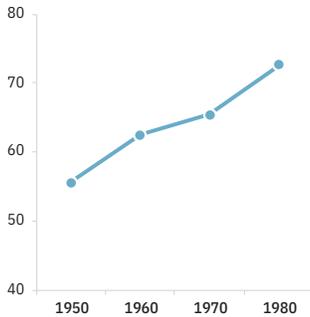
En la actualidad, los logros históricos en desarrollo humano sostenible no son suficientes para asegurar un futuro de progreso y equidad, y para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, a la que Costa Rica se comprometió internacionalmente. Está pendiente la adopción de decisiones fundamentales que corrijan las debilidades del estilo de desarrollo prevaleciente desde finales del siglo pasado, con el fin de crear bienestar

Gráficos 1.1

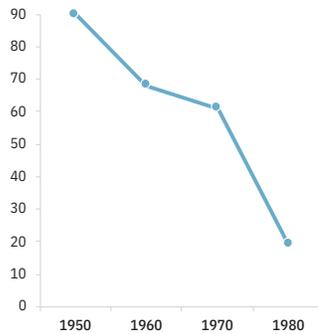
Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1950-1980<sup>a/</sup>

a) Indicadores demográficos

Esperanza de vida al nacer (años)

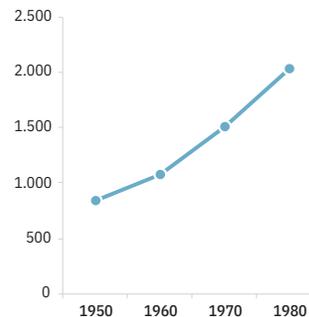


Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)

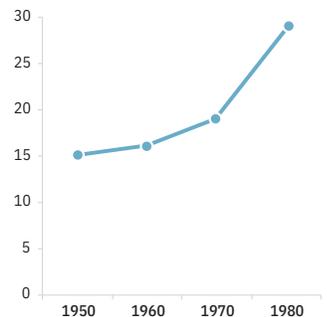


b) Indicadores económicos

PIB per cápita (dólares)

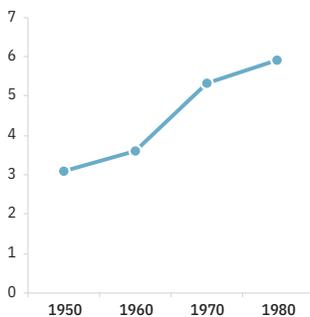


PEA femenina (porcentajes)

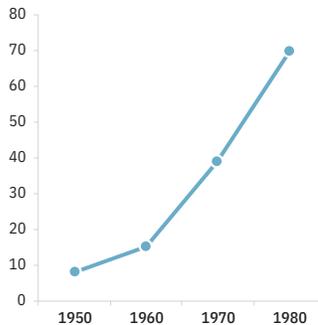


a) Indicadores sociales

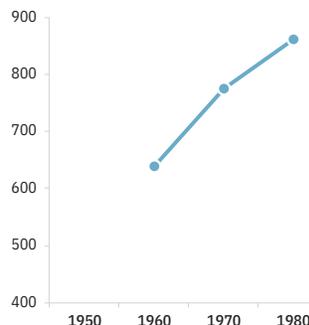
Escolaridad promedio de población de 25 años y más (años)



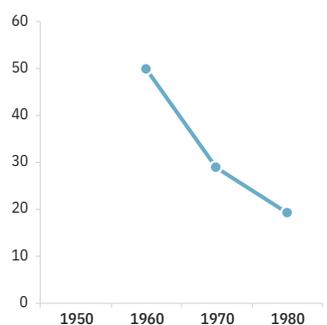
Cobertura contributiva de la seguridad social (porcentajes)



Población con agua domiciliaria (por mil habitantes)



Hogares en pobreza (porcentajes)



a/ Se utiliza el dato disponible del año o alguno cercano al inicio de la década. La principal fuente de información empleada son los censos de población de cada década y los registros administrativos.

Fuente: Bogantes, J., 2024, con datos de Mideplan, INEC, Minae, Ministerio de Salud, CCSS, MOPT, ICE, BCCR, Bureau of Economic Analysis.

para las mayorías y ampliar la capacidad del país para enfrentar los retos globales como la crisis climática y una geopolítica cada vez más peligrosa para la democracia y los derechos humanos.

Un período de múltiples y complejas transformaciones históricas

Las condiciones que prevalecían en Costa Rica a inicios de los años noventa del siglo pasado han cambiado de manera significativa (gráficos 1.2). En este perio-

do se agregaron casi dos millones de personas, cerca de dos terceras partes más a la población de aquellos años. Una sociedad joven, en pleno bono demográfico, con un fuerte peso de la ruralidad, pasó a estar altamente urbanizada, con una Gran Área Metropolitana de más de tres millones de habitantes. Debido al rápido proceso de envejecimiento y la caída de la fecundidad a un nivel “ultrabajo” (Rosero, 2023) hay el doble de personas adultas mayores que treinta años atrás y esa cifra se duplicará en los próximos

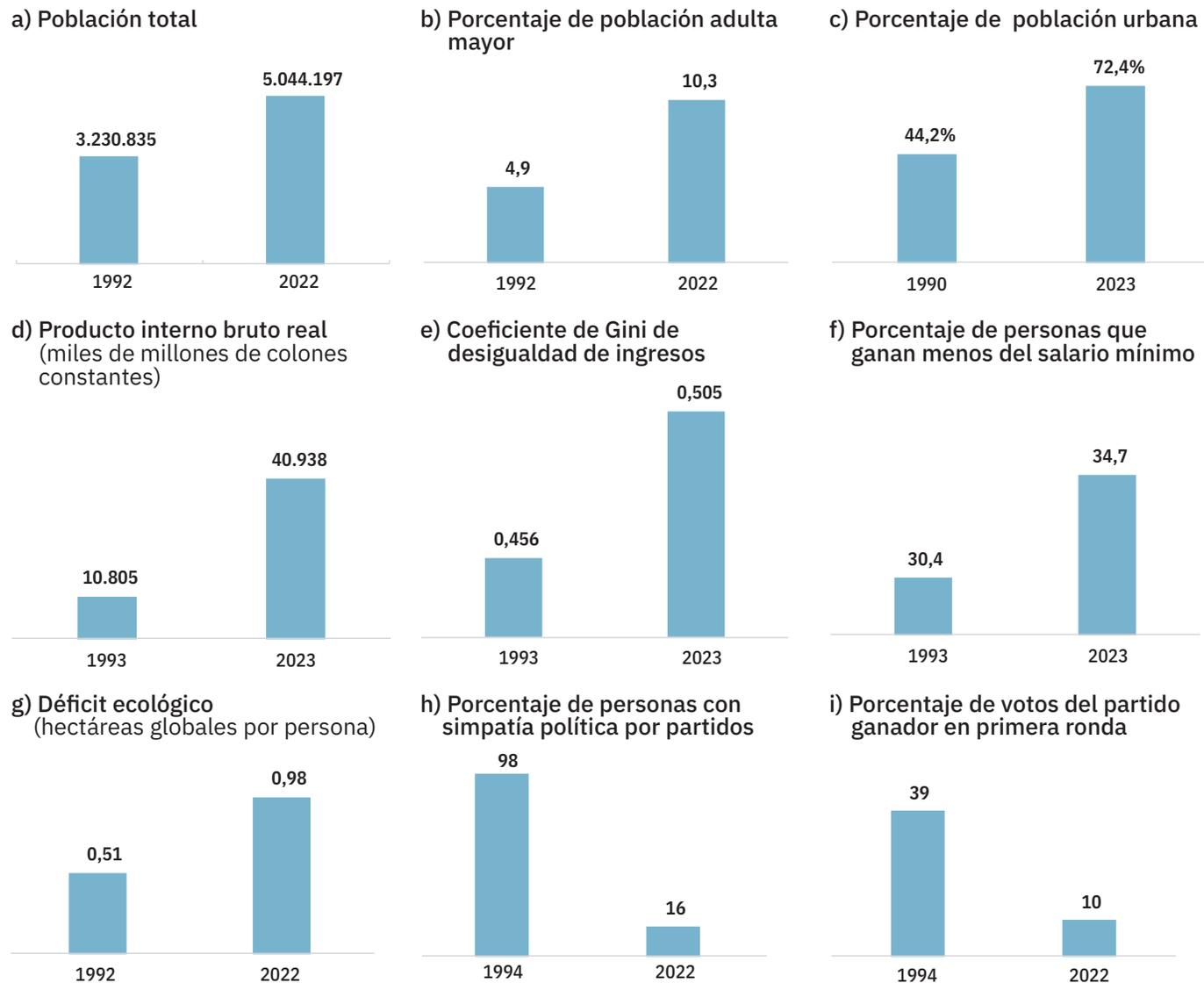
veinte años.

La economía costarricense cambió profundamente. Su tamaño se multiplicó cuatro veces y, de estar centrada en la agroexportación simple de café, banano, caña y ganado y productos manufacturados de una maquila de textiles, se convirtió en una economía dominada por servicios, con especial auge de aquellos de carácter especializado.

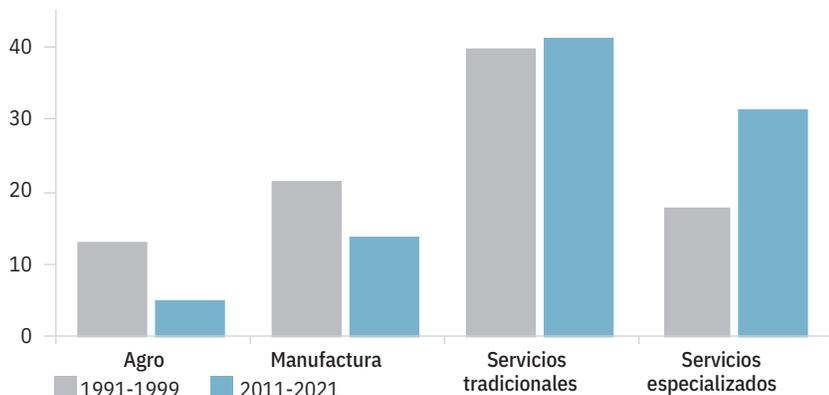
Al final del siglo pasado, Costa Rica era una de las sociedades más equitativas de América Latina e iniciaba la déca-

Gráficos 1.2

Indicadores seleccionados de desarrollo humano. 1990-2023



j) Participación en la estructura productiva, por grandes ramas (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, BCCR, TSE, Global Footprint Network.

da de los noventa con una importante reducción de la pobreza. Hoy la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, oscila cerca del umbral internacional para sociedades altamente inequitativas.

Es también una sociedad que amplió su conservación de ecosistemas y sus áreas silvestres protegidas y recuperó cobertura forestal, pero que tiene un equilibrio ambiental de conjunto menos sostenible, medido por una huella ecológica por persona deficitaria. Esta brecha casi se duplicó durante este período (PEN, varios años).

La estabilidad de la democracia costarricense a lo largo de estas tres décadas no estuvo en duda. Sin embargo, sí estuvo acompañada por transformaciones políticas de gran calado. En los años noventa, Costa Rica se caracterizaba por un bipartidismo “consolidado” (Mainwaring y Scully, 1994), con amplia legitimidad entre la población y una alta participación electoral ciudadana. Hoy, ese sistema es fragmentado e inestable, con poco respaldo popular, y que los gobiernos se eligen con menor apoyo ciudadano.

Mientras que en 1993 más del 90% de las personas expresaba alguna simpatía partidaria, solo el 16% lo hacían en el 2023. En 1994, el candidato ganador en las elecciones presidenciales de primera ronda obtuvo cuatro veces más apoyo que el ganador en las elecciones de primera ronda en el 2022, medido como proporción del electorado. El triunfador obtuvo, además, menos votos absolutos que en 1994, pese a que el electorado creció en un millón de personas durante el período.

Estas transformaciones tuvieron un fuerte impacto en la estructura social costarricense (recuadro 1.1). Basado en el enfoque de clases sociales propuesto por el Informe hace quince años (PEN, 2009), se nota una fuerte expansión de las clases medias. Esta fue acompañada por una mayor diferenciación interna y por procesos de empobrecimiento de la mayoría de los hogares pertenecientes a ellas, una condición que la literatura especializada en ciencias políticas apunta como negativa para la estabilidad, en el largo plazo, de la democracia.

### Recuadro 1.1

#### Costa Rica es hoy un país de más clases medias, pero más empobrecidas

Costa Rica es hoy en día un país más de clases medias que treinta años atrás. El peso de los grupos de medianos empresarios y profesionales, las capas intermedias y pequeños productores se expandió ampliamente durante este período (gráfico 1.3). La importancia de la población obrera manufacturera y de servicios dentro de la estructura social se mantuvo relativamente estable, mientras que se redujo fuertemente la presencia de grupos obreros agrícolas, en consonancia con el cambio de la estructura productiva.

La expansión de las clases medias se acompañó de una mayor diferenciación interna. Hubo una fuerte ampliación de las capas intermedias (trabajadores administrativos y técnicos) y de las personas profesionales y grupos de medianos empresarios. Quizás el rasgo más relevante, por sus implicaciones para la política, es el proceso de empobrecimiento que experimentaron las capas intermedias y pequeños productores. Los ingresos promedio de estos sectores están hoy más cerca de los ingresos promedio de las clases obreras que hace tres décadas. A su vez, estas vivieron un relativo estancamiento de sus bajos ingresos promedio (gráfico 1.4).

El empobrecimiento de las clases medias es absoluto y relativo a la vez. Entre los sectores medianos empresarios y profesionales, se trata de un empobrecimiento relativo respecto a los ingresos promedio de las clases altas. En treinta años, sus ingresos pasaron de representar un 70% a un 60% de estos. Sin embargo, en números absolutos, los sectores profesionales y medianos empresarios ganan hoy más que antes, descontando la inflación.

En cambio, los pequeños productores y, en especial, las capas intermedias, no solo pierden proporcionalmente en relación con la clase alta, sino que sus ingresos se acercan cada vez más a los ingresos de las clases obreras, las cuales están ubicadas en la parte más baja de la pirámide de ingresos del país. Esto es un indicador de un empobrecimiento absoluto, en especial si se considera que el período bajo análisis fue de estancamiento para las clases obreras. El cuadro real del empobrecimiento de las clases medias puede ser más agudo que el aquí descrito debido a las limitaciones de la fuente de información empleada (las Enah del INEC), para captar los ingresos de los sectores más ricos del país.

Las transformaciones demográficas, económicas, sociales, políticas y ambientales ocurrieron en medio de fuertes tensiones distributivas por posesiones y posiciones (PEN, 2014). En algunos casos, fueron provocadas por factores externos, como las crisis económicas internacionales y la pandemia del covid-19. Sin embargo, la mayor parte respondieron a factores internos, como los conflictos sociopolíticos asociados a la aprobación y ejecución de políticas públicas. A lo largo de este período, algunos hitos marcaron episodios de alta conflictividad social, reafirmaron el rumbo del estilo de desa-

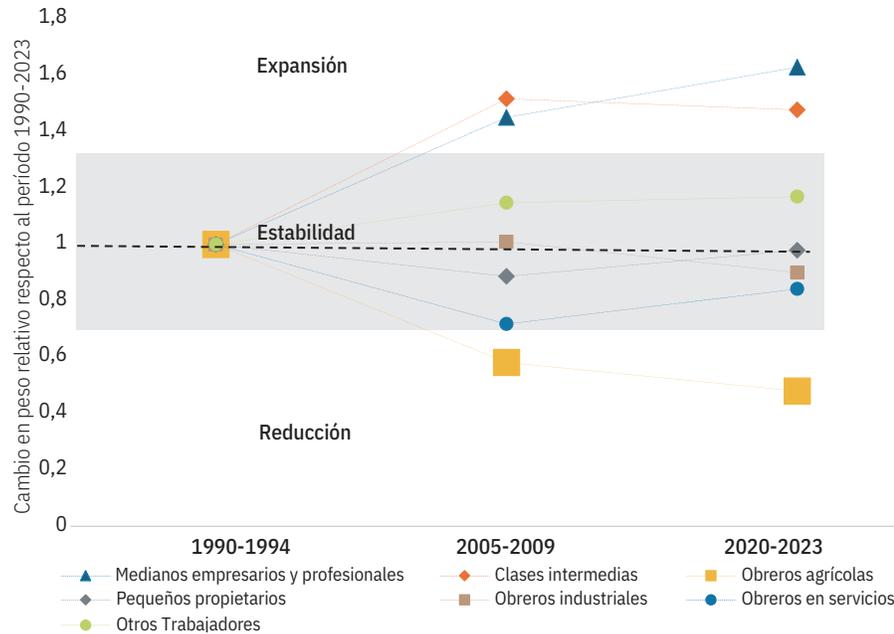
rollo del país o modificaron condiciones que impulsan o debilitan el desarrollo humano (diagrama 1.1).

#### Se expandieron los alcances del contrato social, pero sin resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo

En los últimos treinta años, Costa Rica amplió su Estado de bienestar, los derechos de la población, el alcance de sus servicios sociales y de la conservación ambiental. El sistema político codificó, en la Constitución Política y las leyes, un conjunto de mandatos al Estado que

Gráfico 1.3

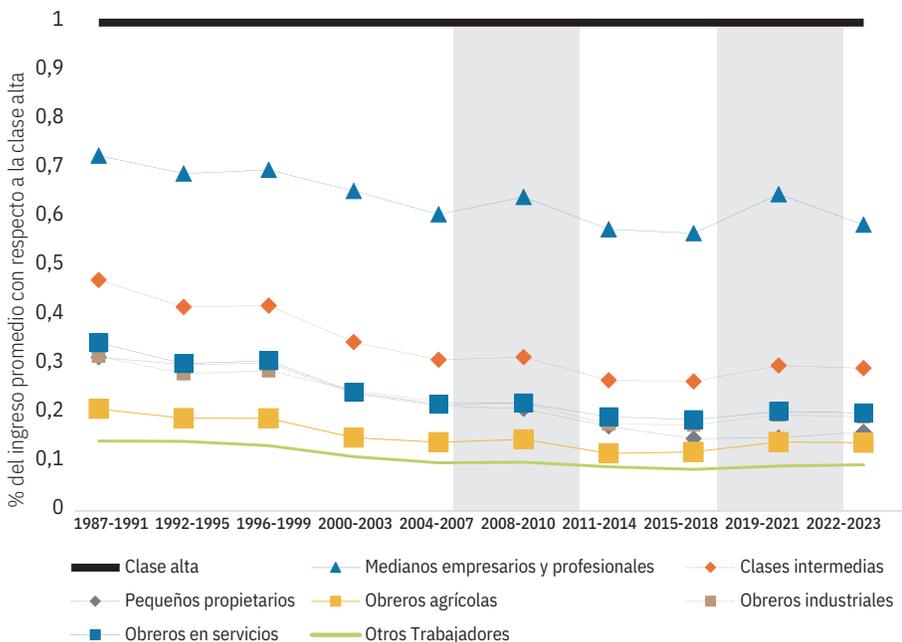
**Cambio en la estructura de las clases sociales<sup>a/</sup>. 1990-2023**



a/ La definición metodológica de las clases sociales se puede consultar en PEN, 2009. Fuente: Vargas Cullell y Segura, 2024 con datos del INEC.

Gráfico 1.4

**Relación entre el ingreso promedio real de las clases sociales<sup>a/</sup> respecto a la clase alta (en colones reales)<sup>b/</sup>**



a/ La definición metodológica de las clases sociales se puede consultar en PEN, 2009. b/ Ingresos promedio deflactados con el IPC, base diciembre del 2020. Fuente: Vargas Cullell y Segura, 2024 con datos del INEC.

configuran lo que el *Informe Estado de la Nación 2023* denominó el contrato social costarricense, la promesa a la ciudadanía de lo que la sociedad costarricense debe ser. Ese informe sintetizó sus contenidos como “una democracia, que busca el bienestar para todas las personas, estimulando la producción, pero con justa distribución de la riqueza, en armonía con el ambiente y con derecho a la educación y al trabajo para buscar una vida digna” (PEN, 2023).

Durante este período, sin embargo, se acumularon deudas estratégicas para un mejor cumplimiento de ese contrato social. La primera es la falta de sostenibilidad financiera del Estado, la cual impidió dar sustento económico a la ampliación de los derechos ciudadanos y obligaciones públicas. A esta situación el Informe la denominó, desde el año 2010, la “promesa democrática sin sustento económico”. La segunda es un conjunto de decisiones políticas y de falta de adaptación, eficiencia y articulación entre entidades y agendas de política pública que impidió conectar los beneficios del crecimiento económico con las oportunidades de mejora de los ingresos de la mayoría y la protección a las poblaciones más vulnerables.

Ambas deudas refieren a lo que este Informe en su vigésima edición (PEN, 2014) llamó los “puntos ciegos” del estilo de desarrollo del país que se implantó, discontinua pero firmemente, a lo largo de la década de los noventa. Cabe subrayar que ese cambio no fue producto de un plan maestro para definir de manera ordenada una secuencia de acciones, sino el resultado de años de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en el cual ningún grupo tuvo el poder para imponerse en todos los campos. Se consolidó porque, en momentos clave, se lograron formar coaliciones con el poder necesario para impulsar decisiones de amplio calado que definieron las apuestas de progreso o vectores del desarrollo nacional hasta el presente (PEN, 2014). Diez años después esta edición confirma y actualiza este diagnóstico.

El estilo de desarrollo de las últimas tres décadas comprendió cuatro “apuestas” de distinta naturaleza, que se articu-

Diagrama 1.1

Hitos seleccionados con efectos sobre el desarrollo humano en Costa Rica. 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, varios años.

laron para definir el rumbo de la sociedad costarricense. En cada una de ellas hubo puntos ciegos, problemas no anticipados, que le restaron potencial para impulsar la era de acelerado desarrollo humano que se pensaba iban a propiciar. Hace diez años, el Informe planteó que “hay suficiente evidencia de que el costo de seguir con el estilo de desarrollo actual es superior a los beneficios que se derivan de mantenerlo” (PEN, 2014). La presente edición aporta evidencia de significativos retrocesos en varios de sus componentes.

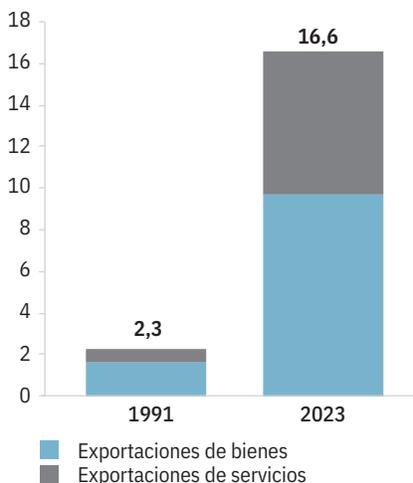
La *apuesta económica*, centrada en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, fue exitosa como modelo de inserción en los mercados internacionales. Las exportaciones de bienes y servicios se multiplicaron casi ocho veces entre 1990 y 2023, un logro significativo cuando se compara con el resto de América Latina (gráfico 1.5a). El país logró constituir un sector exportador, basado en zonas francas, que ha experimentado un robusto crecimiento de su productividad, ha logrado incorporar en su oferta bienes y servicios de mediana y alta complejidad tecnológica y ha sido una fuente de creación de empleo calificado.

Esta exitosa inserción internacional no estuvo acompañada por la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales robustos entre la “nueva” y la “vieja economía” (PEN, varios años). Esta desconexión impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos al

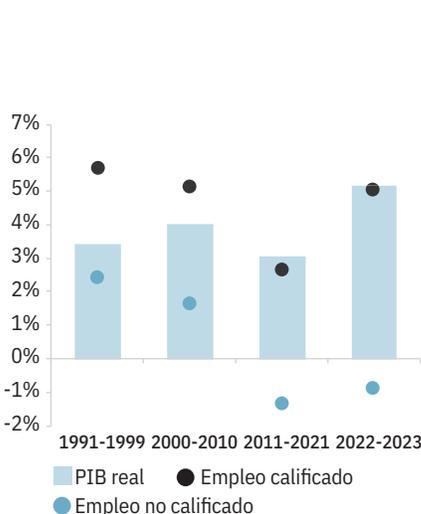
Gráficos 1.5

Crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios y brecha entre la producción y el empleo

a) Exportaciones de bienes y servicios (billones de colones reales)



b) Crecimiento de la producción y el empleo por calificación



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR y la ECE, del INEC.

conjunto de la población. En particular, no se vinculó con la generación de empleo, de manera que incluso en años con crecimiento económico moderado, la creación de puestos de trabajo para la población ha sido poca o, incluso, negativa, en especial para la población con menor calificación educativa (gráfico

1.5b).

La *apuesta social* del estilo de desarrollo se centró en la expansión de la inversión social pública (ISP) como medio para lograr un *mayor* bienestar y equidad social. Esta expansión fue notoria y hoy, a pesar del ajuste fiscal del último quinquenio, esta inversión es claramente superior

a la de tres décadas atrás. También lo es en relación con el nivel de 1980, cuando concluyó el período de rápido progreso iniciado a mediados del siglo XX, aunque tomó tres décadas alcanzar y superar ese nivel después de la “década perdida” (gráfico 1.6). La disponibilidad de más recursos para ISP estuvo acompañada por una ampliación de las políticas sociales de corte universal, especialmente en materia educativa y de salud, así como un conjunto de políticas de corte selectivo, orientadas a la población de más bajos ingresos.

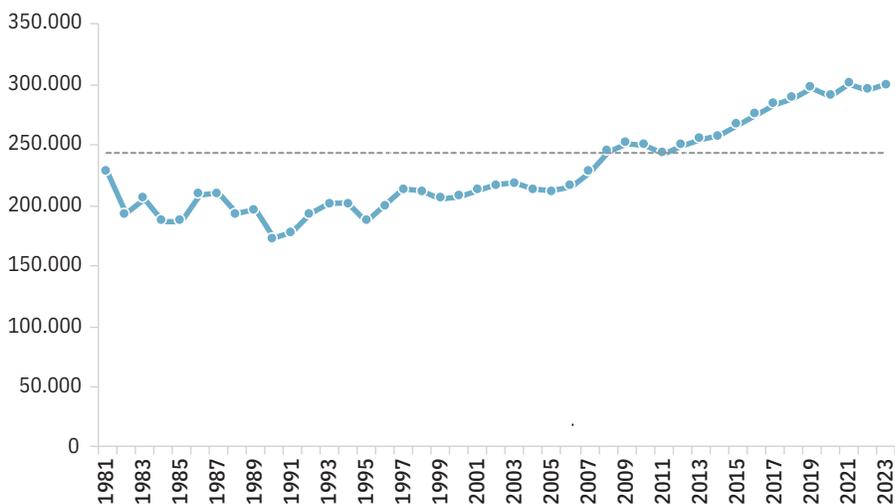
Los resultados, en términos del bienestar social de la población, fueron positivos. La expectativa de vida al nacer es más de cuatro años mayor que hace treinta años; la tasa de mortalidad infantil es claramente menor y el logro educativo promedio aumentó en más de dos años. Un indicador de pobreza que mide las privaciones, como la pobreza multidimensional, registró un claro descenso en la última década (capítulo 2). En la actualidad más del 60% de los hogares en condición de pobreza tienen acceso a una vivienda propia, un dato destacado en América Latina, aunque en muchos casos esta no se encuentra en buena condición.

El principal problema, pero no único punto ciego de la apuesta social, fue asumir que la ISP era condición necesaria y suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos. Más recursos y programas sociales no eran, sin embargo, lo único necesario como estrategia para lograr estos objetivos. La principal razón de ello reside en que el origen más importante de esas desigualdades está en la economía real (véase capítulo 3 en este informe y PEN, varios años). La política social puede reducir las desigualdades de origen, como en efecto lo hace hoy con más fuerza que décadas atrás (OECD, 2023; PEN varios años), pero no puede anular la creciente disparidad en los ingresos derivada de las brechas de productividad sectorial y de calificación de la mano de obra en el mercado de trabajo.

El mayor esfuerzo social no fue acompañado por políticas de fomento productivo y empleo, que incidieran sobre las oportunidades de la población para generar mayores ingresos. Tampoco se impulsaron políticas de tutela de dere-

Gráfico 1.6

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>**  
(colones del año 2000)<sup>b/</sup>



a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante en 1980.

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

chos laborales, lo cual impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

Por otra parte, la creciente inversión social no estuvo asociada a mejoras en los ingresos del Estado. Esta desconexión contribuyó a crear una aguda crisis fiscal. Tampoco se realizaron reformas en la organización de la institucionalidad pública para mejorar la calidad de su gestión y resultados.

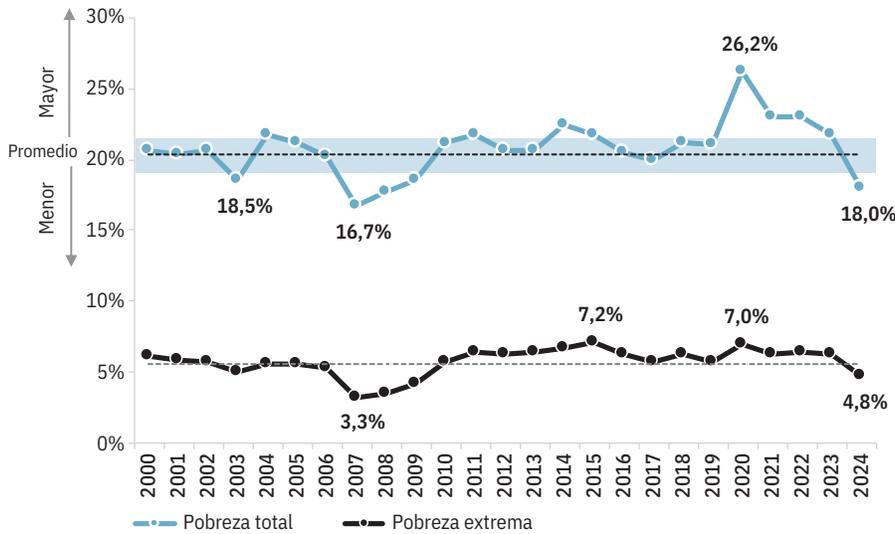
Los principales efectos de estos puntos ciegos de la apuesta social fueron que, durante el período bajo análisis, la desigualdad de ingresos más bien aumentó, pese a la expansión de la inversión social (gráficos 1.2 en la sección anterior). El logro educativo de las nuevas generaciones es insuficiente, pues aún no alcanza para la secundaria completa, pese a que el país dedicó importantes y crecientes recursos a la educación pública. Y, además, el país registró una clara incapacidad para reducir de manera sostenida la incidencia de la pobreza por ingresos en el largo plazo (gráfico 1.7), salvo en momentos muy específicos, principalmente en 2007 y en el 2024, tema éste último que será tratado más adelante.

La *apuesta ambiental* fue que una mayor conservación del territorio y recuperación de cobertura forestal era el medio para mejorar la sostenibilidad ecológica del desarrollo humano costarricense. Además, pensado en términos de los nuevos desafíos globales, se asumió que las áreas protegidas y los bosques crearían la suficiente resiliencia económica y social para afrontar los efectos de la crisis climática. En consonancia con esta apuesta, el país consolidó un sistema de áreas protegidas y en años recientes amplió esa protección a zonas marinas, lo que permitió un crecimiento extraordinario de la superficie nacional bajo esquemas de resguardo. Alentó también la participación privada en el proceso mediante políticas novedosas de incentivos como el pago por servicios ambientales y las alianzas públicas y privadas para preservar áreas protegidas. Un resultado sugerente del éxito conseguido es que en la actualidad la cobertura forestal alcanza el 57,1% de la superficie del país (mapa 1.1).

El punto ciego de esta apuesta, identificado en el Vigésimo Informe y reiterado con creciente alarma en sucesivas ediciones, fue el descuido en el uso

Gráfico 1.7

Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según tipo<sup>a/</sup>



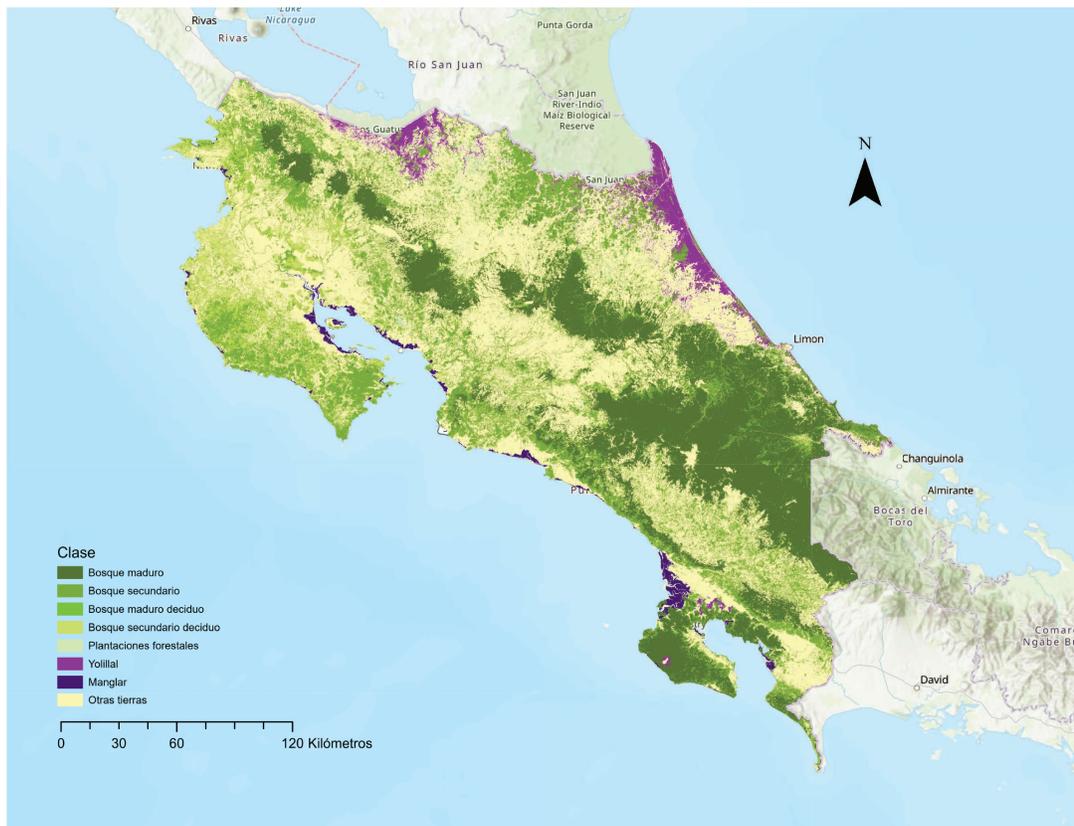
a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área sombreada los intervalos de confianza de las estimaciones. Si el valor de un año se ubica fuera de ese rango indica que la pobreza se salió del promedio de mediano plazo.  
Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

sostenible de los recursos naturales y el territorio, más allá de las áreas protegidas. No se pusieron en marcha políticas robustas de ordenamiento territorial y se mantuvieron patrones de uso con un alto impacto ambiental, tales como una matriz energética cada vez más dependiente de los combustibles fósiles, una agricultura con alto uso de agroquímicos, rezagos en el manejo de residuos sólidos y líquidos, y construcción social de riesgos, exacerbados por las amenazas climáticas (capítulo 4). El análisis de la composición de la huella ecológica evidencia que la reducción en el aporte forestal no logra compensar el aumento de la huella de carbono registrado en este mismo período (gráfico 1.8).

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

Mapa 1.1

Tipos de bosque y otros usos de la tierra. 2021

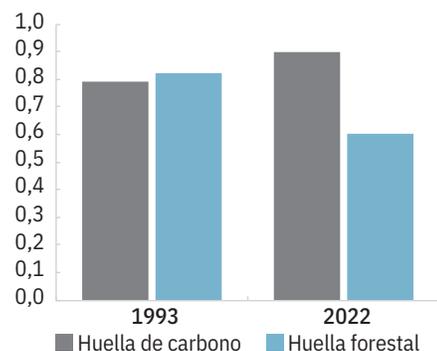


Fuente: Sinac-Minae, 2023.

Gráfico 1.8

### Huellas forestal y de carbono de Costa Rica

(hectáreas globales por persona)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Global Footprint Network*.

secuencia, la democracia costarricense, que en 1990 estaba electoralmente consolidada y madura, experimentó una persistente ampliación del abanico de derechos y libertades ciudadanas y de las obligaciones del Estado para con la población (cuadro 1.1). También, se registró la creación de normas, entidades y mecanismos para tutelar la protección de esos derechos y para ejercer un control de la acción pública abierto al escrutinio ciudadano (PEN, 2001; Vargas Cullell, 2005).

Los puntos ciegos de la “democratización de la democracia” fueron tanto de carácter político como institucional. La expansión normativa del abanico de derechos ciudadanos y obligaciones públicas no estuvo complementada por el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Se generó así una “promesa democrática” sistemáticamente incumplida, la cual dio lugar a un creciente malestar ciudadano (PEN, varios años). Además de normativa, la expansión fue institucional, pues desde finales de la década de los noventa el Estado experimentó una ampliación de su aparato y un crecimiento en el empleo público (recuadro 1.2). Sin embargo, no se implementaron reformas institucionales que mejoraran la articulación y eficiencia de las entidades para la ejecución de las políticas sectoriales, pese a la conformación de múltiples comisiones y

Cuadro 1.1

### Algunos nuevos derechos y obligaciones estatales en Costa Rica: un registro selectivo

Nivel	Derecho o deber	Año
Político	Expansión al derecho de elección de representantes locales	1998 / 2002
	Cuotas para mujeres en las listas partidarias	1996
	Derechos colectivos y de ciudadanía para todas las personas indígenas	1991 / 1992
	Referendo	2002
	Paridad horizontal	2008
	Voto en el extranjero	2014
	Paridad vertical	2023
Civil	Acceso ciudadano directo a la justicia constitucional	1989
	Protección ciudadana contra la burocracia	2002
Social	Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad	1996
	Ley de Protección al trabajador	2000
	Ley de Paternidad Responsable	2003
	Ley de penalización de la violencia contra las mujeres	2007
	Reforma Procesal Laboral	2015
	Ley de relaciones impropias	2016
	Protocolo para la provisión pública de tratamiento hormonal a personas trans	2018
	Matrimonio igualitario	2018
Ambiental	Derecho constitucional a un ambiente sano	1994
	Acceso a la información ambiental	1995
	Participación ciudadana en la evaluación de proyectos	1995
	Prohibición de minería a cielo abierto	2011
	Moratoria a la exploración y explotación petrolera	2011 / 2019
	Derecho humano al agua	2020
Deberes	Responsabilidad de servidores públicos y representantes	2000
	Protección de la niñez y juventud	1990-2002
	Protección de las personas adultas mayores	1990-2002
	Protección de las mujeres	1990-2020
	10% de los ingresos corrientes del Gobierno Central a las municipalidades	2001
	Garantías ampliadas a la prensa libre de acuerdo con la Convención Interamericana de Derechos Humanos	2004
	8% del PIB para la educación pública	2009

Fuente: Vargas Cullell, 2005; PEN, varios años; Sinalevi y TSE.

juntas de notables que las recomendaron (PEN, varios años).

Desde el punto de vista político, los partidos descuidaron sus bases sociales y sus estructuras organizativas, por lo que se debilitaron profundamente. La competencia electoral entre ellos no se caracterizó por propuestas programáticas con-

trastantes, lo cual los desdibujó ante el electorado, un hecho que limitó cada vez más su capacidad de convocatoria. Y, entre períodos electorales, su actividad se refugió en la actividad parlamentaria, sin trabajo de base en comunidades y territorios. Estas tendencias han sido estudiadas en diversas ediciones de este Informe.

Recuadro 1.2

**Estado se expande a inicios de siglo y se contrae dos décadas más tarde**

Al comenzar el siglo XXI existían 306 instituciones públicas en el país (Alfaro Redondo y Ramírez, 2005) y a inicios de 2024 eran 405. En este conteo se registra toda aquella entidad pública con algún tipo de personería jurídica y abarca a los Poderes de la República, ministerios y sus órganos desconcentrados, instituciones autónomas y municipalidades. Son casi un centenar de nuevas entidades en lo que va del presente siglo. A diferencia de la institucionalidad creada durante la segunda mitad del siglo XX, una buena parte de las entidades establecidas en los últimos treinta años tienen mandatos acotados a la ejecución de funciones o programas específicos y son órganos desconcentrados de organismos previamente existentes.

El empleo público también creció durante este período. Pasó de 239.715 personas en 2002 a 306.382 en 2022, es decir 66.667

nuevas plazas en dos décadas. Luego de una reducción entre 2002 y 2006, cuando bajó en 35 mil plazas, hubo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), con peso particular en tres entidades: el Ministerio de Educación (9.443), la CCSS (9.102) y el ICE (7.561). Estas representaron el 75% de las nuevas plazas en el sector público en ese cuatrienio. En esa administración el énfasis fue el aumento del empleo público y no la creación de nuevas entidades.

Por su parte, los ingresos reales de las personas en el empleo público crecieron entre 2002 y 2018: el salario promedio en términos reales pasó de 838.346 a 1.113.109 colones. Sin embargo, luego de la reforma fiscal de 2018 esa tendencia se frena y cambia de dirección. El salario promedio bajó a 1.079.447 colones en el año 2022, patrón que se muestra tanto en el Gobierno Central como

en el sector descentralizado, con pocas excepciones. Además de una reducción en los ingresos reales, en años recientes se experimentó un “aplanamiento” de las brechas salariales dentro del sector público.

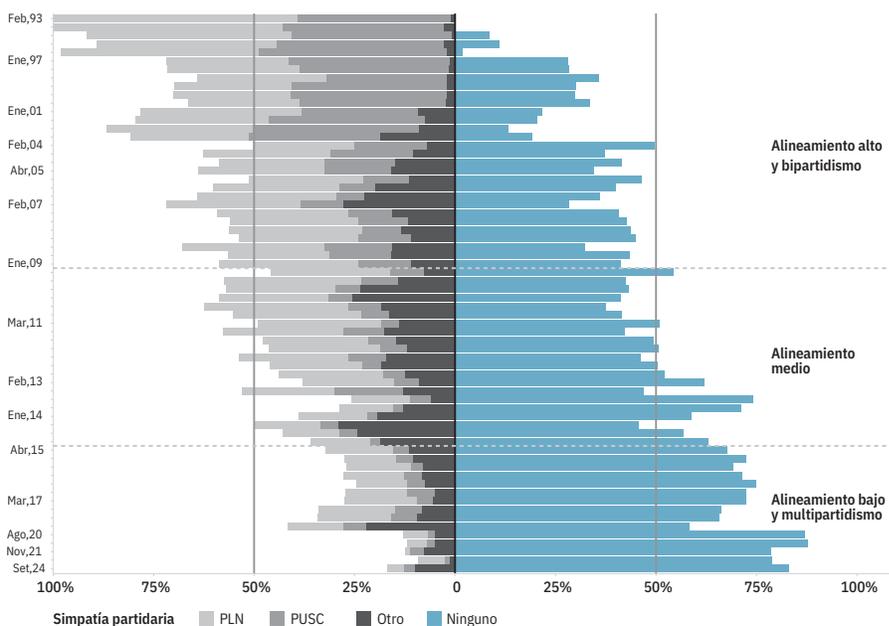
La fuente de información de este análisis proviene de una extracción de la base de datos SICERE que el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (PEN-Conare) adquirió de la CCSS. La información fue anonimizada en la fuente por parte de la CCSS, de manera que el PEN-Conare no tuvo acceso a datos singulares y sensibles. Los años incluidos fueron 2002, 2006, 2010, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos de Sicere CCSS y TSE.

Una “democratización de la democracia” con partidos colapsados e incapaces para hacer cumplir los mandatos constitucionales y legales convive hoy con una profunda crisis de representación política. Su signo más visible es el desalineamiento político de la ciudadanía: a inicios de 2024, la inmensa mayoría de las personas no se declara simpatizante de ninguna agrupación política (gráfico 1.9). Aunado a lo anterior, la participación electoral se redujo en casi veinte puntos porcentuales entre 1994 y 2022, de más de 80% en el primer año a alrededor del 60% en el segundo, en particular por una importante retirada de las urnas por parte de las clases medias (PEN, 2022). Esta crisis ha debilitado, a su vez, la capacidad del sistema político de realizar entregas de bienestar y resolver los grandes desafíos del desarrollo humano, tema que se analizará adelante en este capítulo.

Gráfico 1.9

**Porcentaje de personas con simpatía política, según partidos**



Fuente: Gómez Campos, 2024 con datos de Unimer y CIEP-UCR.

### El crecimiento y la estabilidad macroeconómica se están logrando a costa de crecientes agrietamientos del contrato social

El segundo mensaje del Informe se enfoca en el desempeño reciente del país en materia de desarrollo humano. Plantea que, una vez pasada la pandemia del covid-19, la economía de Costa Rica creció por encima del sendero de expansión de mediano plazo y logró mantener la estabilidad monetaria y fiscal. No obstante, este crecimiento ha convergido con un proceso de austeridad fiscal que ya cumple un quinquenio y cuya fase más restrictiva no tiene una fecha de conclusión cierta.

La evidencia reunida por los distintos capítulos de esta edición documenta que esta austeridad se logra a costa del debilitamiento de la inversión social pública y del gasto de capital en infraestructura, el deterioro de la gestión ambiental, la profundización de una grave crisis educativa y crecientes dificultades para asistir

a las poblaciones más vulnerables. Estos resultados se encuentran en línea con lo señalado en el Informe 2023, por lo que, al mantenerse por un año más, se acrecientan las dificultades del sistema político para cumplir con los mandatos constitucionales y legales del contrato social costarricense, en especial en aspectos que son clave para garantizar las condiciones futuras para el desarrollo humano.

### Mejora fiscal se logra por recortes en la inversión social pública e infraestructura y de los recursos para la gestión ambiental

En el 2023 y el 2024, el país volvió al patrón de crecimiento económico excluyente característico de los años previos a la pandemia. La expansión de la producción no solo refleja la estructura dual del aparato productivo sino que, a su vez, la refuerza. La principal contribución al crecimiento del PIB la aporta el sector externo alojado en el régimen especial (zonas francas). En cambio, las actividades económicas que producen mayori-

tariamente para el mercado interno tienen un dinamismo mucho menor. Estas actividades se encuentran agrupadas en el régimen definitivo, el cual genera la mayor parte de la producción y el empleo del país, con un entorno empresarial y productivo más adverso y que soporta la carga mayoritaria de las contribuciones fiscales. Esta dualidad afecta las oportunidades de desarrollo de los territorios fuera de la GAM.

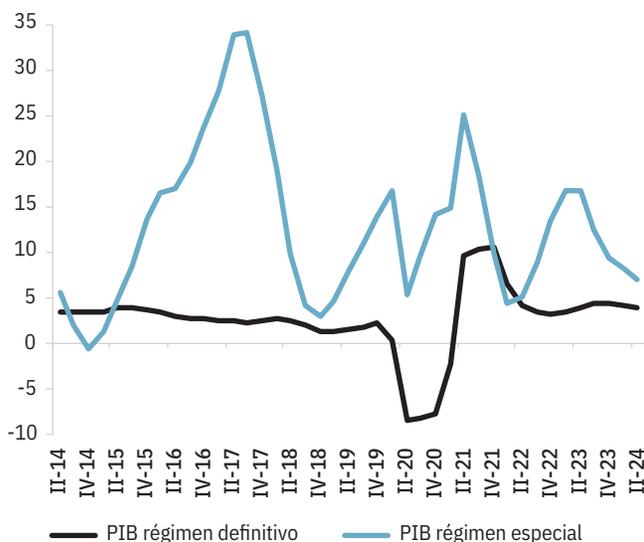
Actualmente, el país combina el crecimiento económico con la estabilización de sus cifras fiscales. En comparación con el 2018, el déficit fiscal se redujo de forma significativa y el endeudamiento público como porcentaje del PIB disminuyó de manera importante (gráficos 1.10). Esto podría generar que hacia el período 2025-2026 existan escenarios más flexibles en la contención del gasto público, lo cual dependerá de las políticas del Gobierno al respecto.

La mejora en la economía fiscal no se ha logrado por ampliar la recaudación fiscal, sino, principalmente, por la contención del gasto público. Recuérdese

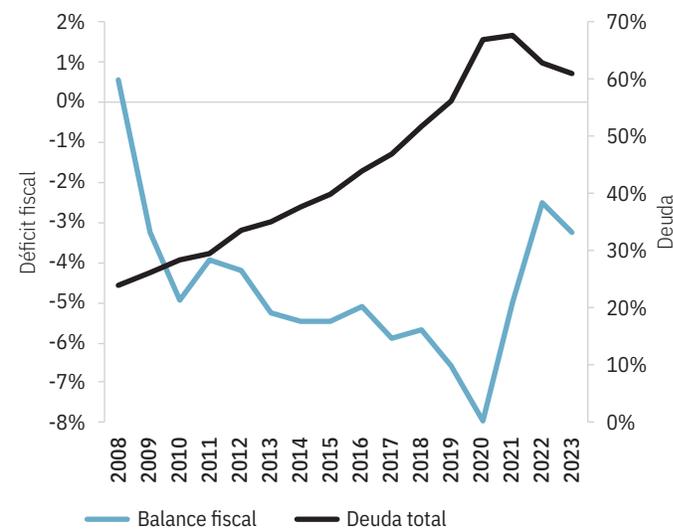
Gráficos 1.10

#### Indicadores económicos y fiscales seleccionados

a) Variación interanual del PIB, según régimen de producción (porcentajes)



b) Balance fiscal y deuda total (porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b y Monge, 2024 con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

que la reforma fiscal del 2018 introdujo cambios limitados en la estructura tributaria, principalmente la creación del impuesto al valor agregado (IVA), pero sin modificaciones al impuesto de renta, más allá de ciertos cambios puntuales. Además, la consolidación de los recursos de órganos desconcentrados al presupuesto nacional, según lo estableció en la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley n° 9524) y en el artículo 35 del DE-42712-H, allegó nuevos recursos no tributarios al Gobierno. Esta consolidación generó un aumento puntual en los ingresos fiscales en los años 2021 y 2022. Dichos factores permitieron ampliar la base tributaria y los ingresos del Gobierno Central, pero no crearon un sendero de expansión futura.

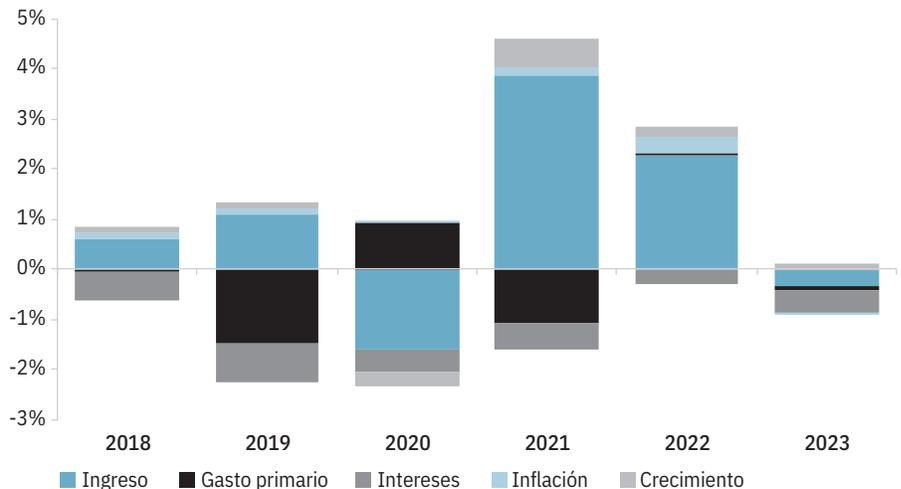
En los últimos meses, la ausencia de reformas al impuesto de renta y una nueva ralentización de la economía para el mercado interno han causado una reducción en los ingresos del Gobierno Central, por lo que su contribución al balance fiscal se tornó negativa (gráfico 1.11). De hecho, en el 2023, solo el crecimiento económico contribuyó de forma positiva a ese balance, aunque de manera muy tenue.

Al cierre de esta edición, el Ministerio de Hacienda ha reconocido el deterioro de la posición fiscal y señalado la necesidad de que el congreso tramite cambios al impuesto de renta. Esta posición también se ha visto afectada por la apreciación cambiaria y el descalce entre la política monetaria y la inflación, que pueden afectar de manera negativa no solo las finanzas públicas sino las perspectivas de crecimiento de largo plazo. La combinación de estos factores perjudica a sectores productivos claves de la economía (más detalle en el capítulo 3).

A la situación descrita se suman dos condiciones negativas para el fisco. Por una parte, los sectores más dinámicos de la economía (zonas francas) gozan de exención de ciertos tributos y, por tanto, no agregan recursos acordes con sus niveles de crecimiento productivo. Por otra, la austeridad fiscal no ha sido acompañada de reformas institucionales en el aparato estatal ni por cambios en

Gráfico 1.11

### Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales (puntos porcentuales)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

los mandatos constitucionales y legales. Por tanto, el Estado es desprovisto cada vez más de recursos para cumplir con sus obligaciones. El estrujamiento del gasto corriente se agrava debido al creciente peso del servicio de la deuda pública. Finalmente, como se indica en el capítulo 3 de este Informe, las políticas de austeridad no han modificado una condición estructural, pues el Estado costarricense sigue gastando más de lo que recibe de ingreso.

En el escenario descrito, la posibilidad de mantener el equilibrio fiscal ha recaído, principalmente, en la contención de las remuneraciones de las personas empleadas en el sector público y la reducción de gastos y transferencias en aspectos clave de la política social, tanto selectiva como universal. Temas relevantes para el desarrollo humano como la salud y, en especial, la educación pública, han mostrado los recortes más significativos (gráfico 1.12).

La austeridad fiscal también se ha aplicado a expensas de una reducción sistemática en la inversión pública en infraestructura. Esto contrasta con la respuesta de muchos otros países de la región, que realizaron importantes inversiones como medida de estímulo fiscal ante la crisis

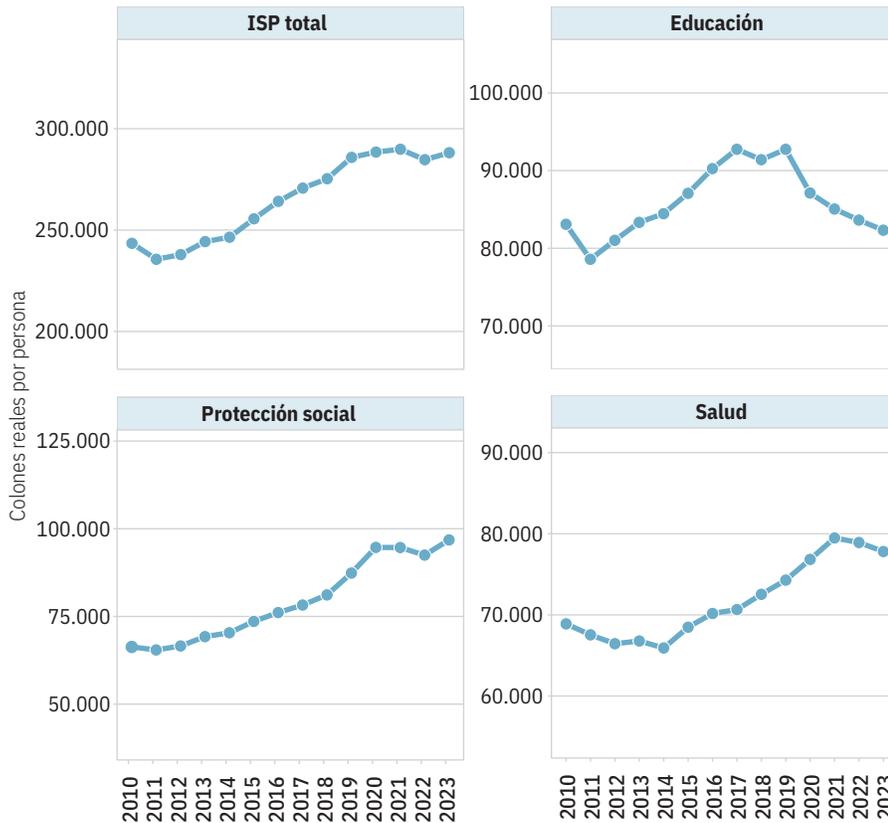
del 2020. La inversión en infraestructura económica, como porcentaje del PIB, entre el 2008 y el 2021 pasó de más de 3,5% a menos de 1,5% (gráfico 1.13a). Lo anterior no significa una caída absoluta en los recursos, sino que esta crece más lento que la producción. Además, en la actualidad el país aplica un menor esfuerzo de inversión con recursos propios, pues depende cada vez más del endeudamiento externo (gráfico 1.13b).

En los últimos años, las autoridades impulsan una agenda específica centrada en el orden fiscal, pero sin tener (ni el Gobierno ni la oposición) una propuesta de fondo sobre cómo resolver los aspectos estratégicos del desarrollo humano o la efectividad del gasto. Los niveles de inversión social y de infraestructura dependen, básicamente, del Ministerio de Hacienda, pero están desligados de los objetivos de la política sectorial de los demás ministerios. Como resultado, el ajuste fiscal produce menor inversión pública y depende marcadamente del endeudamiento, como sucede también con la infraestructura, lo cual condiciona la capacidad del país de emplearla como una palanca para el desarrollo humano sostenible.

El recorte del gasto público ha tenido

Gráfico 1.12

**Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social**  
(colones reales del 2000)<sup>a/</sup>



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del Gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.  
Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

como consecuencia un fuerte debilitamiento de las instituciones a cargo de la conservación ambiental. El personal y los recursos destinados a las áreas protegidas, que el Sinac administra, se redujeron de forma drástica entre el 2022 y 2024 (gráficos 1.14). Estos recortes se dieron de forma paralela al aumento de más de cinco veces en la superficie bajo resguardo en el territorio marino, consolidada en esos años. En términos simples, hay más tareas y necesidades de proteger mucho más territorio con una significativa reducción de los recursos destinados para este fin.

El presente Informe califica el ajuste fiscal del quinquenio 2018-2024 como ortodoxo, pues repite errores cometidos en décadas anteriores; por ejemplo, sacrificar objetivos de desarrollo para mejorar, transitoriamente, las finanzas públicas. Este tipo de decisiones no solo está superado sino que forma parte de narrativas políticas que argumentan la existencia de una (falsa) dicotomía entre la necesidad de equilibrio fiscal y la urgencia de mejores resultados para un desarrollo humano sostenible; es decir, beneficiar a más personas y proteger a las más vulnerables. En la década de los ochenta, el país apostó por

Recuadro 1.3

**Ajuste sin visión estratégica: un nuevo error en condiciones muy distintas y más delicadas**

En los años ochenta del siglo XX, Costa Rica realizó un ajuste fiscal que incluyó recortes masivos a la inversión social, especialmente en educación y, en menor medida, a la salud pública y la infraestructura. Este ajuste fue una respuesta a la grave crisis económica, que contrajo la producción y empobreció a amplios sectores de la población. Los efectos negativos de largo plazo de estas acciones se percibieron a lo largo de las siguientes décadas y afectaron el sendero de desarrollo económico y social del país. El ajuste fiscal se cerró por una negociación internacional que redujo la deuda externa del país. Además, no se realizaron reformas estatales de amplio espectro.

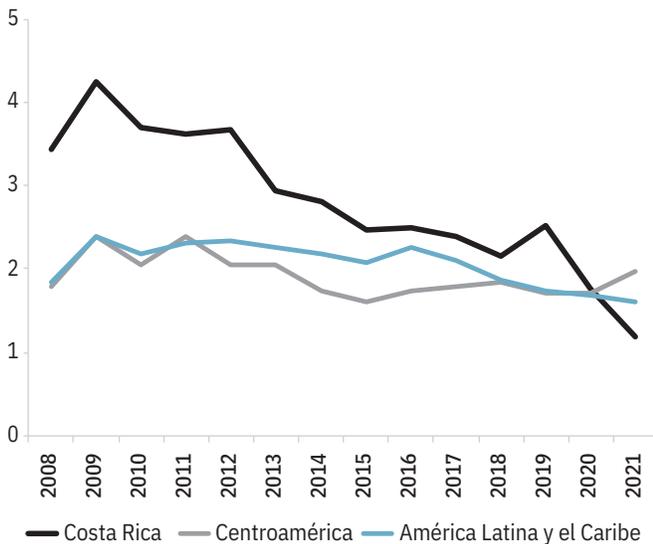
Cuarenta años después, Costa Rica de nuevo gestiona una crisis fiscal mediante políticas de austeridad que recortan la inversión social y de infraestructura, sin procesos de reforma institucional asociados. Pese a la similitud de esa estrategia de política pública, el contexto de su aplicación es muy distinto. Desde una perspectiva positiva, la economía actual crece -aunque de forma moderada-, pero, a la vez, la sociedad costarricense cerró la etapa del bono demográfico y no hay condiciones políticas para una renegociación capaz de reducir el peso de la deuda externa sobre las finanzas públicas. Además, el mundo del trabajo cambia rápidamente, y con menos población joven y sin un logro educativo alto, se compromete más el futuro de las personas para tener oportunidades y capacidades que se adapten a ese cambio y permitan acceso a educación y empleo como mecanismos de movilidad social.

un ajuste que marcó, para las décadas posteriores, el rezago educativo de toda una generación y golpeó el desarrollo humano en múltiples campos (recuadro 1.3).

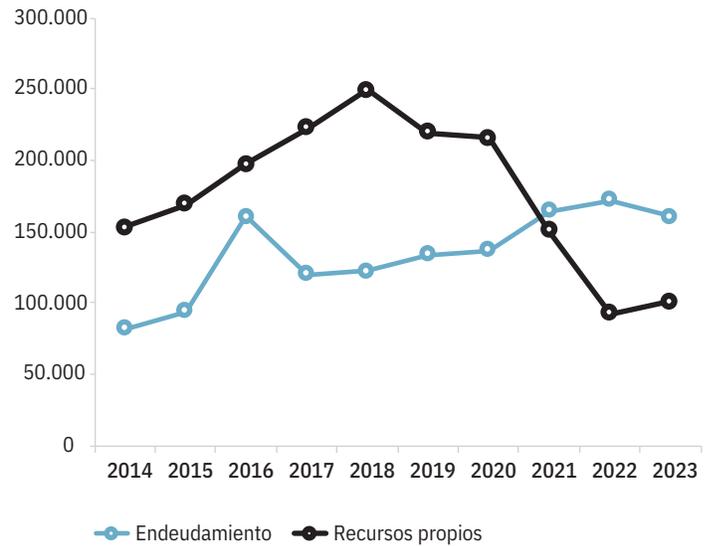
Gráficos 1.13

**Evolución de la inversión pública en infraestructura**

a) Inversión promedio en infraestructura económica, según región<sup>a/</sup> (porcentaje del PIB)



b) Gasto en infraestructura del sector público según principal fuente de financiamiento<sup>b/</sup> (millones de colones del 2017)



a/ Los datos comparativos están disponibles hasta el año 2021.

b/ La categoría “recursos propios” incluye el presupuesto nacional. El “endeudamiento” considera deuda interna, externa y con otros gobiernos.

Fuente: Madrigal y Vargas Montoya, 2024 con datos de Infralatam de la CAF, BID y Cepal.

**El agrietamiento del contrato social tiene consecuencias en las poblaciones más vulnerables**

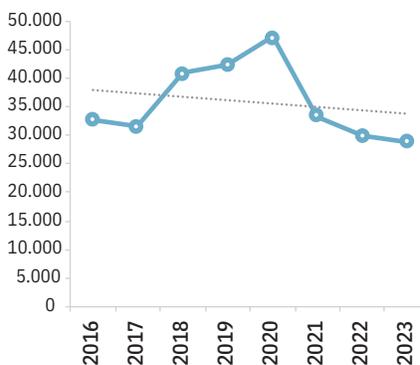
El agrietamiento del contrato social, entendido como la acción o efecto de agrietar o agrietarse, ocurre por razones objetivas: el incumplimiento de las normas y mandatos establecidos en la Constitución Política y las leyes sobre los medios y fines de la política pública. Este agrietamiento puede ocurrir por dos razones distintas: primero, por la omisión de acciones para su adecuado cumplimiento (tema del presente acápite), o, segundo, por el cuestionamiento político a los principios o mandatos establecidos, asunto que es tratado en el próximo apartado. En cualquier caso, la ausencia de medidas para resolver los puntos ciegos del estilo de desarrollo y, en años recientes, un ajuste fiscal ortodoxo, lo promueven.

Las omisiones no necesariamente son producto de una decisión política deli-

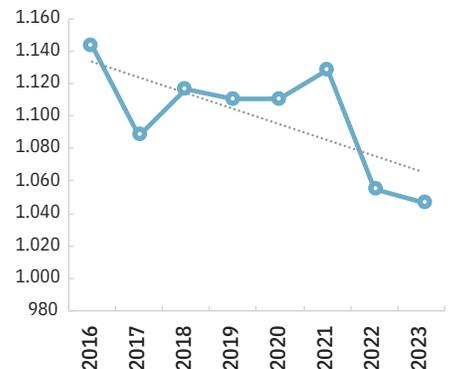
Gráficos 1.14

**Evolución del presupuesto y de las personas funcionarias del Sinac**

a) Presupuesto (millones de colones)



b) Personas funcionarias



Fuente: Sinac-Minae, varios años.

berada para debilitar el contrato social, sino que pueden explicarse por otros factores como la inercia burocrática, la priorización de ciertos objetivos sobre

otros o la falta de acuerdos políticos. Sin importar sus causas, tienen consecuencias pues se incumplen mandatos sobre el acceso y disfrute de las oportunidades y

capacidades de la sociedad costarricense para promover el desarrollo humano. Los capítulos 2, 3, 4 y 6 de esta edición efectúan un recuento sistemático de los efectos sobre las oportunidades laborales y empresariales, la equidad y la integración social, el disfrute del derecho al agua o al de vivir en entornos seguros, entre otros. En este acápite se presenta una selección de esta evidencia.

El acceso al agua es un derecho humano garantizado en la Constitución Política; sin embargo, en la actualidad está socialmente diferenciado. Aunque, en comparación con el resto de América Latina, Costa Rica presenta indicadores altos, existen territorios en que es mucho menor, especialmente en las zonas fronterizas, costeras y los territorios indígenas. Incluso en la GAM, aunque existe acceso, la calidad y continuidad del servicio se ha debilitado en los últimos años al presentarse cortes, con un pico complicado en la pandemia por covid-19, cuando las personas más la necesitaban en las zonas residenciales (gráfico 1.15).

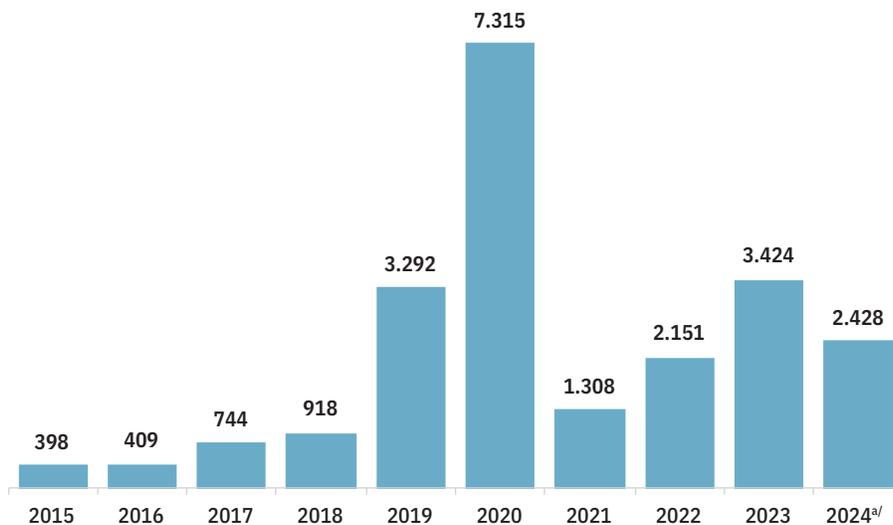
El acceso de la población a las oportunidades laborales es clave, en un país que se planteó el derecho a la educación y el trabajo como mecanismos para el ascenso social y la búsqueda de mejores condiciones de vida. Sin embargo, en años recientes, la creación de nuevas oportunidades de empleo ha estado a la zaga del comportamiento de la producción en 16 de los 22 últimos cuatrimestres.

Durante la pandemia, el golpe al empleo fue superior al de la caída de la producción. No obstante, luego del “rebote económico” del 2021 e inicios del 2022, la tendencia volvió a ser negativa (gráfico 1.16). La situación resulta particularmente más dura para los sectores más vulnerables, como las mujeres y las personas jóvenes, quienes siguen siendo más afectados tanto por el desempleo como por el abandono del mercado laboral (capítulo 2).

Actualmente, el ingreso real promedio de los hogares es casi una quinta parte inferior que en el 2014. La mejora observada en el 2023 no modificó la tendencia básica que las familias experimentan desde hace unos diez años: una clara tendencia a la reducción (gráfico 1.17).

Gráfico 1.15

**Cantidad de cortes del servicio de agua en sistemas de acueductos de la Gran Área Metropolitana**

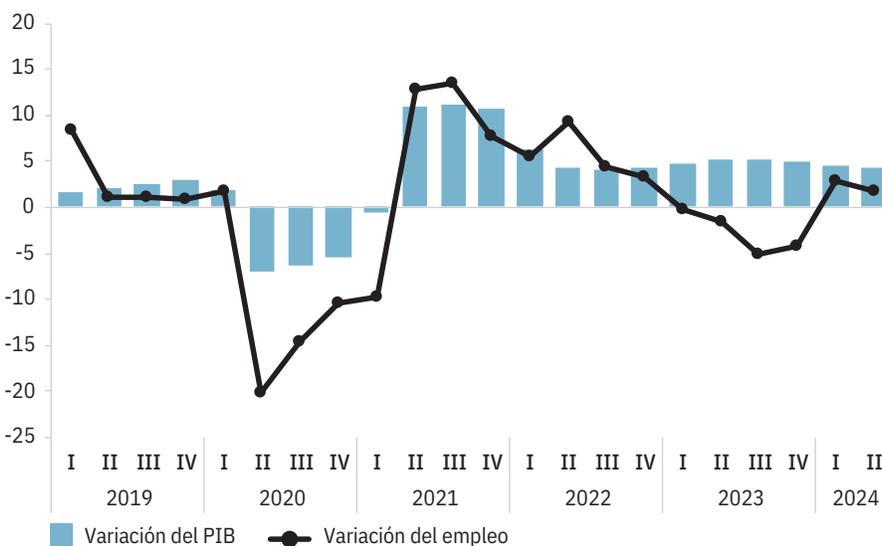


a/Los datos corresponden al período que va entre enero y junio de 2024.  
Fuente: Vargas, 2024 con datos de ICAA, 2024.

Gráfico 1.16

**Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo**

(porcentajes)



Las barras es la Variación del PIB y la línea es la Variación del empleo  
Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR y la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

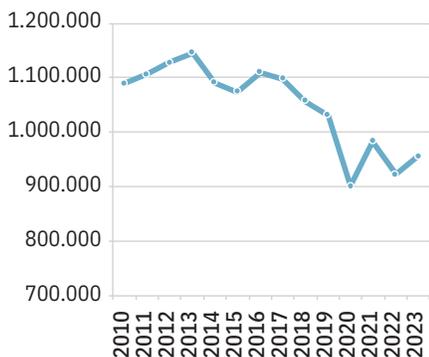
De hecho, la crisis económica producto de la pandemia por covid-19 destruyó miles de empleos. Sin embargo, la desmejora en los ingresos reales promedio venía

desde antes y el aumento en el 2023 no logra alcanzar el nivel del 2021 y se ubica por debajo de los valores vistos durante la segunda década del siglo XX. El año

Gráfico 1.17

**Ingreso promedio real de los hogares**

(colones reales al mes)<sup>a/</sup>



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

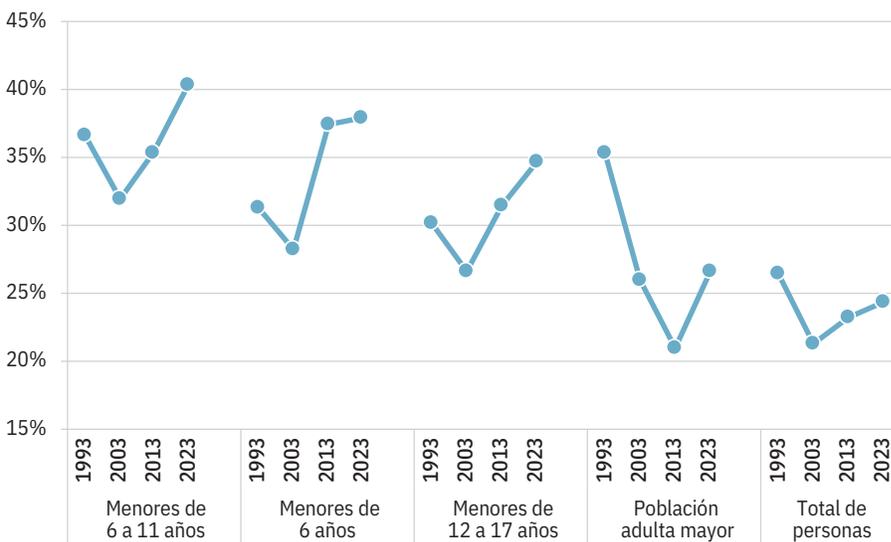
2023 se situaba apenas por encima del 2020, año de la crisis pandémica, y del 2022, cuando el país experimentó una inflación del 10,1%.

En un contexto de rápido envejecimiento demográfico, la población infantil y adolescente constituye un grupo cada vez más escaso y en el cual resulta indispensable invertir para desarrollar las mejores capacidades productivas y habilitar las condiciones que les permita ejercer su ciudadanía. Este es un imperativo demográfico para Costa Rica, pues el vínculo de dependencia de la población adulta mayor en relación con aquella en edad de trabajar crecerá de forma acelerada. Sin asegurar una alta inversión en capital humano, la sostenibilidad fiscal de la sociedad costarricense se verá seriamente amenazada en el futuro (Rosero, 2023; Rosero y Jiménez, 2012).

Pese a esta necesidad estratégica del desarrollo, la pobreza infantil se encuentra entre las más altas del siglo XXI (Gráfico 1.18). La pobreza entre niñas y niños menores de seis años es diez puntos superior a la registrada hace veinte años, y mayor a la de treinta años atrás. Una situación similar ocurre entre las personas

Gráfico 1.18

**Incidencia de la pobreza, según características de las personas**  
(porcentaje de pobreza)



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria. Esto solo ha mejorado entre la población adulta mayor, pese a presentar cierto retroceso en la última década.

En materia de pobreza y vulnerabilidad, al cierre de esta edición (el 22 de octubre del 2024) el INEC publicó los primeros resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), cuyo trabajo de campo se realizó a mediados del año. Mediante este instrumento estadístico, se obtiene información de las condiciones de vida de la población, a través de las características de las viviendas, los hogares y las personas residentes. Esta es la fuente oficial para estimar la pobreza en el país. Aunque no fue posible incorporar en esta entrega un análisis de fondo sobre estos resultados, el recuadro 1.4 sintetiza los principales y algunas consideraciones al respecto.

Por otra parte, el acceso a la salud, un derecho que debe tutelar el Estado de bienestar costarricense, sigue experimentando importantes limitaciones. El país no ha podido resolver la falta de

aseguramiento para amplios sectores de personas trabajadoras, especialmente de quienes laboran en puestos informales. Además, el acceso a los servicios primarios de salud muestra fuertes disparidades territoriales. La relación entre la cantidad de habitantes por Ebais y las consultas promedio muestra una relación inversa: por cada 1.000 personas adicionales que deba atender un área de salud, la tasa de consultas cae 0,22 puntos (gráfico 1.19). Esta situación podría estar asociada a problemas de saturación de los servicios y al poco personal en cada Equipo de atención (esto se analiza con más profundidad en el capítulo 2 de esta edición).

En resumen, la vigencia del contrato social costarricense se ve afectada por el incumplimiento objetivo y sistemático de los compromisos y mandatos, o por el descuido de las condiciones. Aunque la concreción completa de un contrato social no es fácil y enfrenta retos en cualquier sociedad, lo cierto es que entre más se prolonguen estos incumplimientos,

## Recuadro 1.4

### Disminuye la pobreza por ingresos en el 2024

Los resultados de la Enaho del 2024 muestran que un 18,0% de los hogares están en condiciones de pobreza por insuficiencia de ingresos. Es una disminución significativa de 3,8 puntos porcentuales con respecto al 2023, que equivale a 63.428 hogares menos. La pobreza extrema también se redujo hasta colocarse en un 4,8%, 26.168 hogares menos. Estos niveles de pobreza se salen del umbral de estancamiento promedio de la pobreza en el siglo XXI en alrededor del 20%. Solo en 2003 y el trienio 2007-2009 se logró bajar de ese umbral (gráfico 1.7 de la sección previa).

La información disponible no permite dar una explicación, basada en evidencia empírica robusta, sobre las causas de esta reducción. Para ello se requeriría analizar la base de datos de la Enaho que el INEC aún no ha publicado. Lo que es posible hoy es formular hipótesis sobre estas causas, que serán investigadas en el próximo Informe, una vez que se tenga la información.

a) Una primera hipótesis es que el ingreso de los hogares de menores ingresos mejoró debido al crecimiento económico y la generación de más empleos. No pareciera, en principio, haber mucho apoyo a esta explicación. La última vez que la pobreza bajó fuertemente fue en el año 2007. En esa ocasión el PIB real creció un 8,2% (y un 7,3% en el 2006), impulsado tanto por el régimen especial como el definitivo, y los ingresos reales de los hogares subieron 13,7%. Además, se generaron 100.128 empleos nuevos y la tasa neta de participación laboral fue de un 61,4% de la población. Las cifras del 2023 y 2024 están muy por debajo de estos niveles: el PIB real creció un 4%, asociado principalmente al régimen especial; se crearon 35 mil nuevos empleos en el segundo trimestre 2024 (luego de pérdidas de empleo en todos los trimestres del 2023) y la tasa neta de participación laboral es la menor desde inicios de los noventa (54%).

b) Una segunda hipótesis es que la reducción de la pobreza es resultado de una mejor focalización de la política social y los programas de combate a la pobreza. Cuando en 2007 empezó a regir el programa de transferencias monetarias "Avancemos" y aumentaron las pensiones del régimen no contributivo, el ingreso de los hogares del primer quintil creció rápidamente (38%). Sin embargo, en 2023 y 2024 no se crearon nuevos beneficios sociales a gran escala, ni se han ajustado los montos de los beneficios sociales ya existentes. Por el contrario, este Informe demuestra que varios programas selectivos han sufrido recortes de sus recursos en términos reales. Lo que sí se ha dado es una priorización en la asignación de los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema, y tendrá que investigarse su efecto sobre la estimación de la pobreza.

c) Una tercera hipótesis es que hubo un error de medición en la Enaho. El reporte del trabajo de campo del INEC no arroja parámetros sospechosos ni diferencias significativas en la muestra, cantidad de hogares visitados y tasas de respuestas entre el 2023 y el 2024.

d) Una cuarta hipótesis sugeriría problemas en la estructura de la muestra que producen resultados erráticos debido al pequeño tamaño de las muestras en las regiones costeras y fronterizas. En estas se procura entrevistar a unos 1.100 hogares, pero apenas contestan entre 700 y 1.000 hogares. Por tal motivo, los resultados pueden ser muy variables de un año a otro y serían menos confiables. Los "saltos" difíciles de explicar en las regiones han ocurrido con frecuencia en la última década y tendrá que verse si en esta ocasión afectaron la estimación de la pobreza en esos territorios.

e) Una quinta hipótesis es que la metodología empleada para la imputación de los "ingresos ignorados" de los hogares de más pobres puede estar sobreestimando

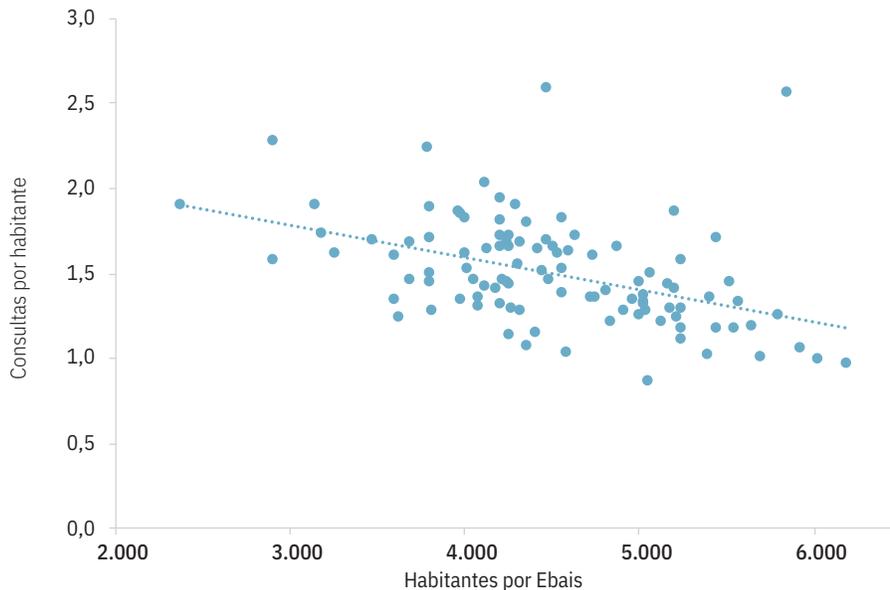
sus ingresos. Es necesario examinar con métodos estadísticos rigurosos si ello es cierto y si tiene un efecto discernible.

f) Una sexta hipótesis es que la deflación de precios en 2023 y 2024 afectó la estimación de la pobreza por ingresos. Esta metodología se basa en la comparación del ingreso familiar por persona con el costo de los bienes y servicios incluidos dentro la línea de pobreza (LP) y de la canasta básica alimentaria (para la extrema pobreza). Debido a la disminución de precios, el valor de la LP en el 2024 se redujo, lo que significa que algunos hogares con ingresos cercanos a los límites pudieron pasar de pobres a no pobres solo por el efecto deflacionario, sin que sus ingresos nominales variaran. En otros casos, leves aumentos en los ingresos podrían haber permitido a más hogares superar el umbral de la LP, cuando en situaciones de baja inflación ello no habría ocurrido. Es necesario determinar la magnitud de este efecto en la estimación de 2024.

El estudio de la base de datos de la Enaho permitirá desagregar las fuentes de ingreso de los hogares, los provenientes del trabajo y de las transferencias, tanto públicas como privadas. Es especialmente relevante examinar el rubro denominado "otras transferencias", que incluye pensiones contributivas, pensiones alimenticias, remesas y ayudas privadas de otros hogares u organizaciones (por ejemplo, personas que ayudan a sus progenitores u otras familias con ingresos, o a pagar algunos servicios, o por ayudas en especie). Este rubro ha crecido significativamente en los últimos años y amerita un análisis más exhaustivo. Entender el peso que tiene cada una de las hipótesis aquí planteadas (y otras que puedan formularse) es importante para tener una mejor idea sobre si la reducción de la pobreza en 2024 estuvo anclada en bases firmes.

Gráfico 1.19

### Relación entre habitantes por Ebais y el promedio de consultas externas generales por habitante, según áreas de salud<sup>a/</sup>. 2023



a/ Se excluye el área de salud de San Rafael de Puntarenas, debido a su valor extremo de consultas externas generales por habitante (3,8).

Fuente: Pacheco, 2024 con datos de CCSS, 2023.

más aumentarán las probabilidades de que, en la práctica, la política pública se desentienda de su labor y abandone algunas bases y logros ya consolidados. Incluso, se corre el riesgo de que la ciudadanía pierda confianza en la política y las instituciones.

#### Emergen cuestionamientos políticos a la pertinencia del contrato social

Entre el 2023 y el 2024 emergieron claras resistencias -o franca oposición- de altas autoridades gubernamentales a ciertos compromisos y mandatos que forman parte del contrato social costarricense. Son compromisos que, en principio, se deben cumplir, pero que se han convertido en terreno de disputa sobre su legitimidad o pertinencia. Esta disputa no solo es discursiva o retórica, sino que ha tenido efectos prácticos sobre las políticas públicas de larga data. Vistas en su conjunto se trata de conflictos redistributivos.

El Programa Estado de la Nación ha registrado los cuestionamientos de las autoridades públicas a la pertinencia del contrato social en dos de sus componentes centrales: la educación pública y

la conservación ambiental. Este Informe no tratará en profundidad el caso del primer elemento, pues el próximo *Informe Estado de la Educación*, a presentarse en agosto del 2025, hará un recuento del cuestionamiento a las altas jerarquías a, entre otros, la viabilidad y justificación de la norma constitucional que obliga a destinar no menos del 8% del PIB y a la que establece el financiamiento de la educación superior universitaria pública.

En cambio, esta y la anterior edición del Informe han efectuado un recuento minucioso de posiciones públicas directamente enfocadas en poner en duda o debilitar las políticas de gestión ambiental ejecutadas a lo largo de varias décadas. Estos cuestionamientos abarcan desde el abandono del liderazgo internacional que el país había asumido en décadas previas, hasta el retorno de un discurso y acciones que apoyan el extractivismo; en otras palabras, la exploración y eventual explotación de combustibles fósiles y la reanudación de la minería a cielo abierto en el país. El diagrama 1.2 sintetiza algunos ejemplos, que se desarrollan con mayor detalle en el capítulo 4 de este Informe.

#### Un sistema político enfrascado en un conflicto entre poderes institucionales obstruye la atención de los desafíos en desarrollo humano

El tercer mensaje del Informe se enfoca en el ámbito de la política. El progreso en desarrollo humano sostenible en una democracia, con un equilibrio fiscal que dé solvencia y estabilidad al Estado, requiere de un sistema político enfocado en crear acuerdos para cumplir el contrato social. Sin embargo, en la actualidad este sistema atraviesa por una fase de continuos choques entre los poderes institucionales, que inhiben esos acuerdos. Su principal causa es una estrategia de antagonismo que promueve el Poder Ejecutivo como medio para lograr ampliar sus competencias políticas y legales. Esto ha causado conflictos con los poderes Legislativo y Judicial, así como en el sistema institucional de control y vigilancia de la acción pública. Si bien el Ejecutivo es el principal promotor de ese estilo antagonístico, los partidos opositores también hacen uso de diversos espacios y mecanismos para reproducir el conflicto.

## Diagrama 1.2

### Ejemplos seleccionados que evidencian cambios en la narrativa ambiental del país<sup>a/</sup>

Abandono del rol internacional	Retorno de discurso extractivo	Omisión o conflicto con el criterio técnico	Debilitamiento institucional
<ul style="list-style-type: none"> <li>No se firma la iniciativa BOGA<sup>b/</sup>, que el país promovió con otras naciones.</li> <li>En el 2023 el Congreso rechaza el Acuerdo de Escazú, suscrito en Costa Rica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno plantea la posibilidad de la minería a cielo abierto, prohibida por ley desde el 2011.</li> <li>El país solicita apoyo a Noruega para la exploración petrolera, el cual fue rechazado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de capacidad de carga en el Parque Nacional Manuel Antonio, contra orden de la Sala Constitucional.</li> <li>Permisos irregulares de tala en Refugio Natural de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de recursos y personal en el Sinac y otras entidades ambientales.</li> </ul>

a/ Una descripción más detallada del cambio en la narrativa ambiental del país se encuentra en el capítulo 4 de este Informe.

b/ BOGA significa Beyond Oil & Gas Alliance. En español: Alianza para ir más allá del petróleo y el gas natural.

Fuente: Faerron, 2024.

En un sistema político, los poderes de la República y las instituciones públicas están dotadas de facultades formales e informales para cumplir sus funciones. Sin embargo, estos poderes no están ejercitando su capacidad de crear relaciones políticas que ayuden a atender, mediante una gestión pública respaldada en amplios acuerdos políticos, las necesidades para un desarrollo humano sostenible. Hoy, como fue mencionado, se prioriza la confrontación como estrategia para lograr ventajas políticas.

En consecuencia, las respuestas de política pública que el sistema político da a los problemas nacionales son muy limitadas. Más allá del manejo de la austeridad fiscal, no es posible observar acuerdos que atiendan los grandes retos del desarrollo humano sostenible. Además, el enfrentamiento entre los poderes del Estado propicia un deterioro de las políticas públicas y una creciente polarización política.

### Conflicto de poderes de la República “apaga” el uso de poderes formales e informales indispensables para la política pública, pero “enciende” otros que generan entramamiento y antagonismo

La Constitución Política otorga un conjunto de poderes formales a los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el fin de formular la política pública. En el régimen presidencialista costarricense, el Poder Ejecutivo es un actor clave, pero sin un poder dominante debido a los múltiples controles constitucionales y legales, a los que lo someten los otros Poderes del Estado y a ciertas reglas como la no reelección simultánea y la no beligerancia política (PEN, 2023). Por ser un régimen presidencialista con un Ejecutivo no dominante, se requiere establecer relaciones cooperativas entre esos poderes para lograr la resolución de los problemas. En el caso de la Asamblea Legislativa y del Ejecutivo, estas relaciones son indispensables porque ninguno de los dos tiene las atribuciones para imponerse ante el otro.

La amplia trayectoria democrática de Costa Rica ha moldeado, además, una serie de poderes “informales”, los cuales están anclados en las costumbres y convenciones, así como en los espacios que abre el ejercicio de las competencias formales a la acción política. Los actores institucionales y los partidos políticos los utilizan para reforzar sus posiciones y tener una mejor capacidad negociadora en temas de interés compartido. No obstante, estos poderes también pueden ser empleados de forma sistemática para bloquear iniciativas y para el ataque (cuadro 1.2; ver también capítulo 5).

El presente Informe efectuó un primer examen del uso de los poderes formales en el 2023 y el 2024. Uno de ellos, de gran importancia en el caso del Ejecutivo, es su iniciativa de ley. La información disponible sugiere que efectuó un uso acotado de este poder en su primer año de administración, pero logró, en su segundo año, la aprobación varias leyes de su interés, un logro atípico en los últimos treinta años dada la pequeña fracción oficialista que dispone en el congreso (gráfico 1.20a). Sin embargo, su iniciativa se limitó a un ámbito reducido de temas como el presupuestario y el endeudamiento externo. Por otra parte, no hubo cambios en la tendencia característica de la época del multipartidismo, pues el Ejecutivo tiene cada vez menos iniciativa en la producción legislativa total.

Otro poder formal del Gobierno es el decreto ejecutivo como herramienta para la gestión pública (Ramírez, 2016). El segundo año de la presente administración muestra una importante desactivación de este instrumento. Si el primer año se caracterizó por una intensa producción de decretos de alto alcance, el más elevado desde 1990, en su segundo año pasó al penúltimo lugar en la lista (capítulo 5). Un análisis pormenorizado permitió identificar a la administración Chaves Robles como una de las que más

## Cuadro 1.2

## Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político

Poder de la República	Poderes Formales	Poderes Informales
<b>Poder Ejecutivo</b>	Iniciativa en la formación de la ley Ejecución de la política pública Conformación del gabinete Poder de veto Dirección administrativa Poder moderador o de tutela Poder del tesoro	Poder del Megáfono Incidencia en la designación jerarcas órganos de control Convocatoria a otros poderes del Estado Convocatoria a actores sociales y políticos para armar coaliciones
<b>Poder Legislativo</b>	Formación de la ley Control político Resello Voto de censura Comisiones Especiales Poder del tesoro Poder de nombramiento Control sobre la Hacienda Pública	Poder del megáfono Construcción de coaliciones
<b>Poder Judicial</b>	Control Constitucional Poder de nombramiento Control sobre el derecho público vía contencioso-administrativo	Poder del megáfono

Fuente: Alfaro Redondo, 2024.

decretos de emergencia ha promulgado, especialmente en su primer año (gráfico 1.20b). Este activismo ocurre en el marco de una legislación y una jurisprudencia mucho más restrictiva que las existentes durante el gobierno del presidente Calderón Fournier, hace tres décadas, y en un período en el cual, debido al influjo del fenómeno atmosférico ENOS (El Niño), disminuyeron de forma sustantiva los eventos hidrometeorológicos. Ello sugiere un cambio de estrategia en el uso del decreto ejecutivo para impulsar prioridades de política pública.

Otra de las potestades o atribuciones del Presidente de la República es la firma de las nuevas leyes, o sanción de la ley como también se le conoce. Si la persona que ocupa este puesto no veta una ley, está obligada a firmarla en un plazo razonable, aunque las normas no especifican los tiempos para ello. La Sala Constitucional ha señalado en una resolución reciente (sentencia 2024-20398) que el Poder Ejecutivo no goza de ninguna discrecionalidad para sancionar y publicar una ley que no ha sido vetada.

Con información disponible para el período 1986-2024 es posible calcular

la duración en días para sancionar una ley, después de haber sido aprobada por el congreso. En ese período, el promedio fue de 26 días. La mayor parte de los años analizados se ubican por debajo de ese promedio. Sin embargo, en algunas legislaturas ese plazo ha sido mayor y, además, hay diferencias en los tiempos según el tipo de ley para las leyes sustantivas, que son mayores que en el resto de normas. Concretamente, en 7 legislaturas, los plazos de sanción han claramente excedido el promedio y en 3 de ellas esos plazos son mayores que una desviación estándar. Las dos legislaturas de la Administración Chaves Robles sobrepasan la media y la legislatura 2022-2023 sobresale con el promedio de mayor duración de toda la serie, con 72 días en leyes sustantivas y 74 días en el resto de legislación (gráfico 1.21).

Por su parte, en el período 2022-2024, el congreso retornó a un nivel de baja productividad y mayores tiempos de aprobación característicos de las dos primeras décadas de este siglo. Ello marca un fuerte contraste con lo ocurrido en el período 2018-2022, cuando un acuerdo político funcional entre el Ejecutivo y varios

partidos opositores permitió una amplia producción legislativa (PEN, 2022).

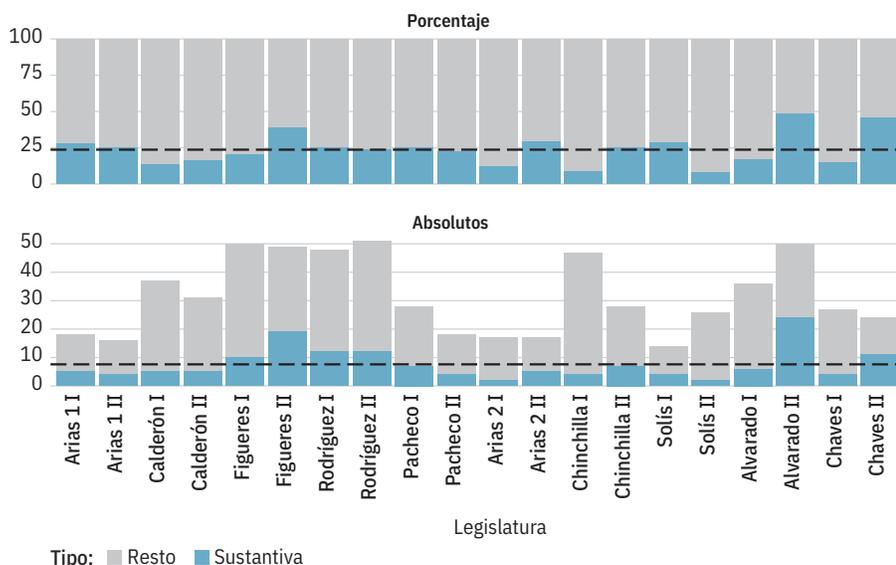
La Asamblea Legislativa se concentró en aprobar la legislación de alcance acotado, como es el caso de los permisos municipales y la legislación no sustantiva. Entre mayo del 2023 y abril del 2024 se logró mejorar la cosecha de leyes sustantivas en relación con el primer año de la presente legislatura (gráfico 1.22a). Sin embargo, no se aprobaron reformas que procurasen cambios en temas estratégicos de la política pública, la organización del Estado o la ampliación del portafolio de derechos y libertades ciudadanas.

Por segundo año consecutivo, no se promovieron coaliciones o alianzas multipartidarias para avanzar en temas prioritarios de política pública. El Ejecutivo no priorizó agendas multipartidistas, la fracción parlamentaria oficialista tampoco lo hizo y los partidos de oposición no promovieron coaliciones para forjar mayorías. En consecuencia, las dos legislaturas de la administración Chaves-Robles están entre las de menor presencia de coaliciones para la aprobación de leyes, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición.

Gráfico 1.20

**Uso de poderes formales del Ejecutivo: legislación sustantiva aprobada que es iniciativa del Ejecutivo y decretos de emergencia promulgados**

a) Legislación aprobada en sesiones extraordinarias de iniciativa del Poder Ejecutivo en los dos primeros años de administración, según tipo



Fuente: Gómez Campos, 2024.

b) Decretos de emergencia en los dos primeros año de gobierno

Administración	Primer año	Segundo año	Total
Calderón Fournier	20	12	32
Figueres Olsen	9	8	17
Rodríguez Echeverría	5	8	13
Pacheco de la Espriella	3	2	5
Arias Sánchez	4	5	9
Chinchilla Miranda	12	1	13
Solís Rivera	3	8	11
Alvarado Quesada	2	4	6
Chaves Robles	16	5	21

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

En la última legislatura (2023-2024), la presencia de coaliciones fue la más baja del presente siglo (gráfico 1.22b). En un parlamento fragmentado, este panorama es desfavorable para el funcionamiento del sistema político.

En contrapunto al ejercicio de poderes formales, el Informe registra un importante activismo del Ejecutivo y del Legislativo en el uso de los poderes informales. Uno de estos es lo que el Informe denomina el “poder del megáfono”, el cual comprende las acciones para comunicar y expresar intereses, opiniones y preferencias a la ciudadanía. Se ejerce mediante diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos y conferencias de prensa, hasta manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación (capítulo 5).

En el caso del Ejecutivo, el actual mandatario ha ejercido su poder de hablar y ser escuchado por amplias audiencias, de manera intensa y, sobre todo, como un recurso para mantener iniciativa política mediante un constante ataque a los otros poderes de la República y a sus adversarios. A ellos les responsabiliza por la falta de respuestas del sistema político e institucional a los problemas urgentes del país (gráfico 1.23). No hay evidencia por el momento -en las encuestas de opinión- de que los ataques presidenciales a otros poderes del Estado e instituciones públicas hayan afectado de manera significativa la confianza promedio de la ciudadanía en las entidades que reciben el ataque (capítulo 5).

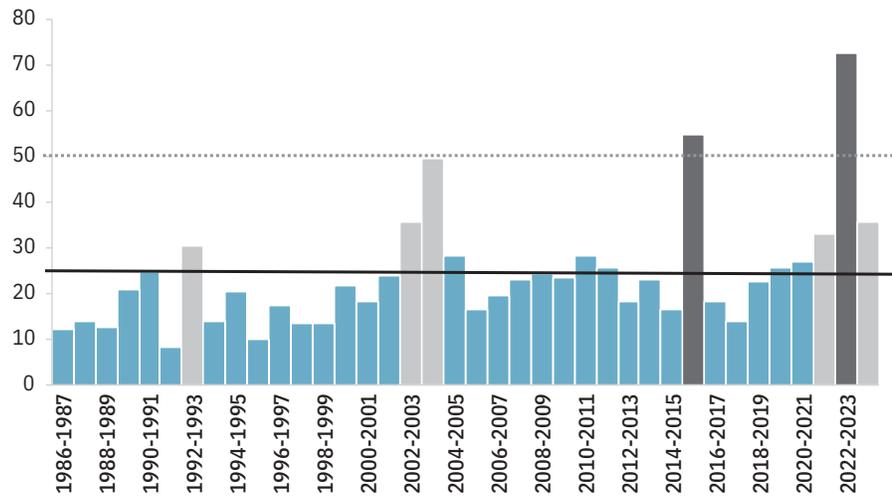
Los partidos políticos en la Asamblea Legislativa han utilizado los poderes formales del congreso como tribuna para ejercer su poder del megáfono. Uno de estos consiste en la potestad de ejercer el control político en el plenario legislativo. Los diputados y las diputadas de la fracción oficialista, que han tenido un protagonismo muy bajo en el proceso de formulación de la ley, han empleado esta potestad para mantener un alto perfil en la defensa del Gobierno y ataque a sus adversarios.

Esta fracción concentra sus intervenciones en aspectos de gobernanza o de reactivación económica, pero no dedica mucho espacio a hablar de otros temas

Gráfico 1.21

**Duración promedio que tarda el Poder Ejecutivo en sancionar una ley, según tipo de legislación<sup>a/</sup>**

(en días)



a/ La línea horizontal continua representa la duración promedio del período y la línea punteada es una desviación estándar por encima de ese promedio. Los años en barras grises superan ese promedio histórico.  
Fuente: Alfaro Redondo y Romero, 2024 con información de la base de datos de legislación aprobada.

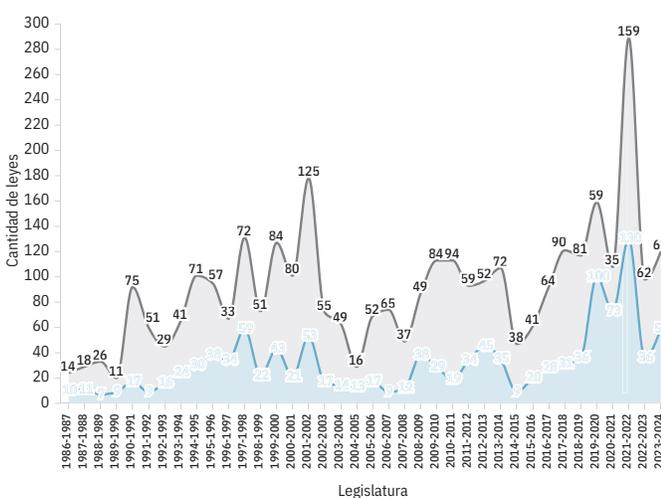
relevantes para el desarrollo humano como la seguridad ciudadana, la educación o la salud. En los temas de su interés, el activismo incluso ha sido superior al de los partidos opositores. Por su parte, las oposiciones han estado activas en temas como la gobernanza, la educación y la seguridad ciudadana, asuntos en los que el Gobierno ha recibido críticas o mostrado pocos logros. Incluso evitan el tema de la reactivación económica, uno de los que la presente administración puede exhibir mejores resultados (gráfico 1.24a).

Otra de las potestades formales del Poder Legislativo empleadas como plataforma del “poder del megáfono” es la conformación de comisiones especiales sobre la acción gubernamental. Este mecanismo, que usualmente se activa luego de las denuncias sobre irregularidades en la gestión pública, permite interrogar a jefes gubernamentales y aprobar informes que atacan o defienden esa gestión (capítulo 5). Al respecto, la

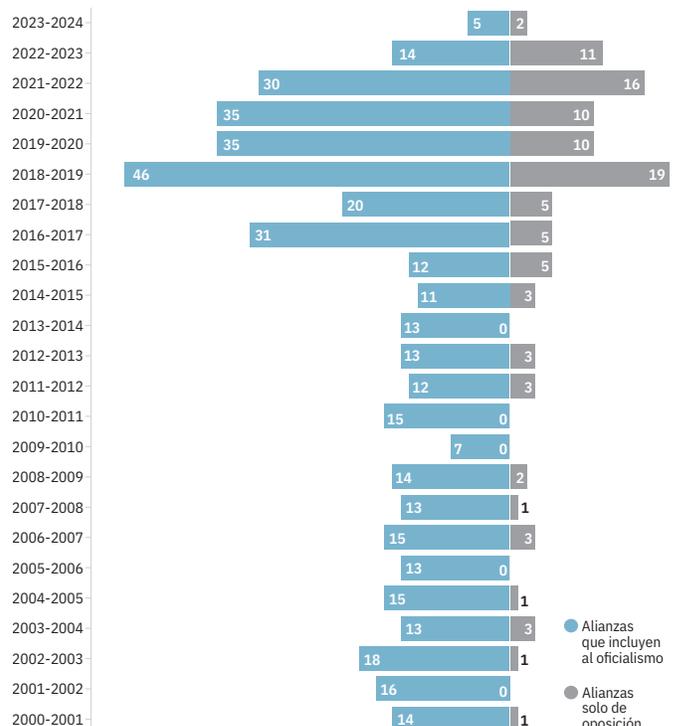
Gráfico 1.22

**Indicadores seleccionados sobre la producción legislativa**

a) Leyes sustantivas y otros tipos de ley aprobadas



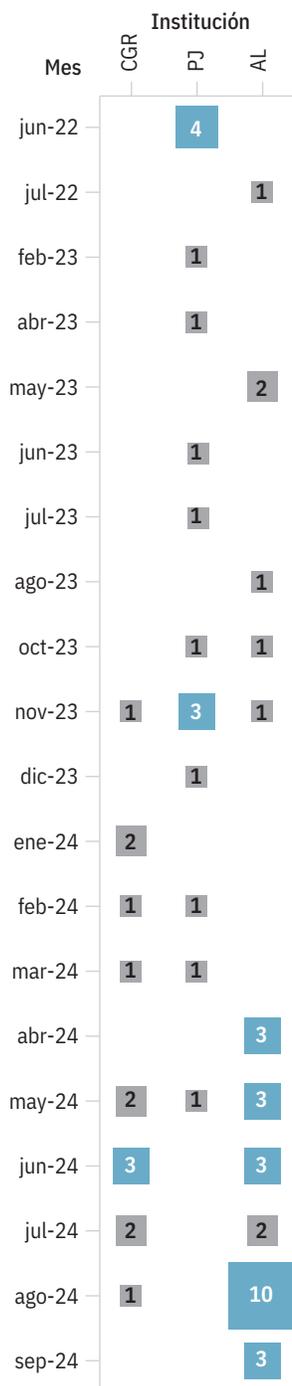
b) Cantidad de leyes aprobadas promovidas por coaliciones de partidos políticos<sup>a/</sup>



a/ No incluye leyes que fueron iniciativa del Ejecutivo, ni de uno o varios diputados de un solo partido.  
Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

Gráfico 1.23

### Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y la Contraloría General de la República

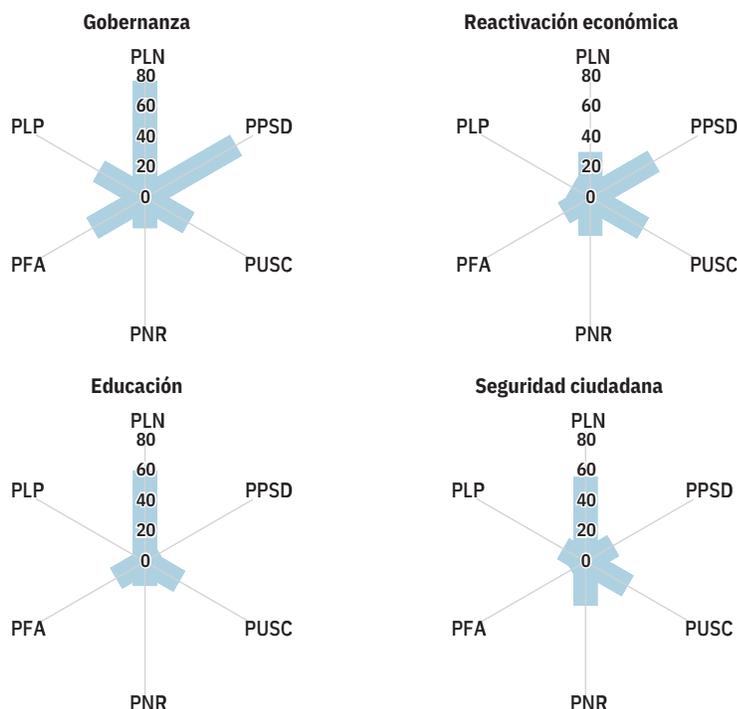


Fuente: elaboración propia con base en recuento de noticias de los siguientes medios de comunicación: *La República, DelfinoCR, CRHoy.*

Gráfico 1.24

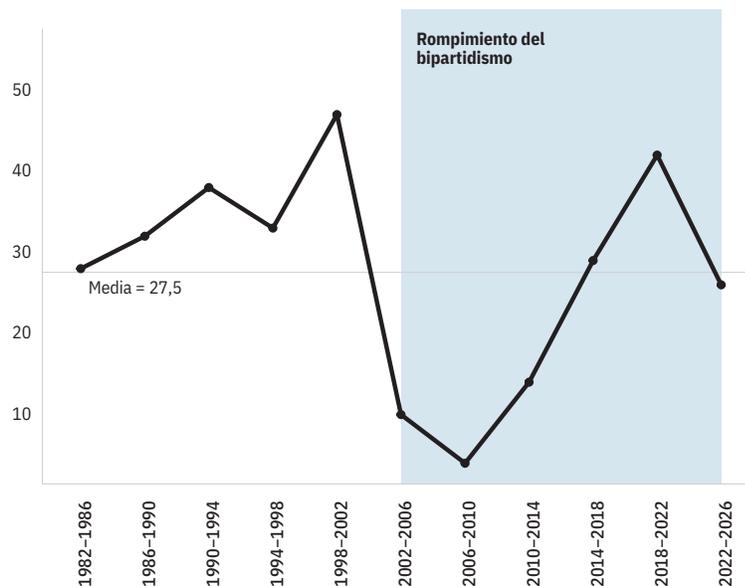
### Uso de los poderes formales como plataforma del poder del megáfono en el Legislativo

a) Temas mencionados en los espacios de control político de las sesiones legislativas, según partido político. 2022-2024



Fuente: Alpizar y Mena, 2024 con datos de la base de intervenciones de legisladores en control político, del PEN.

b) Cantidad de comisiones especiales conformadas por período constitucional



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Sala Constitucional ha indicado que las comisiones legislativas son órganos de carácter político que no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico, aun cuando sus dictámenes den recomendaciones (no vinculantes).

En la última década se presentó una importante reactivación en la conformación de comisiones especiales del Poder Legislativo, lo cual alcanzó su “pico” entre el 2018 y el 2022 durante la administración Alvarado Quesada. No obstante, en apenas los dos primeros años de la presente administración, el congreso creó tantas comisiones como el promedio histórico de las últimas cuatro décadas (gráfico 1.24b). En la actual legislatura, dos de estas comisiones han tenido un fuerte protagonismo en la agenda pública y mediática: la que investiga el financiamiento de la campaña electoral del 2022 y la que indaga sobre los contratos de publicidad estatal administrados por el Sinart.

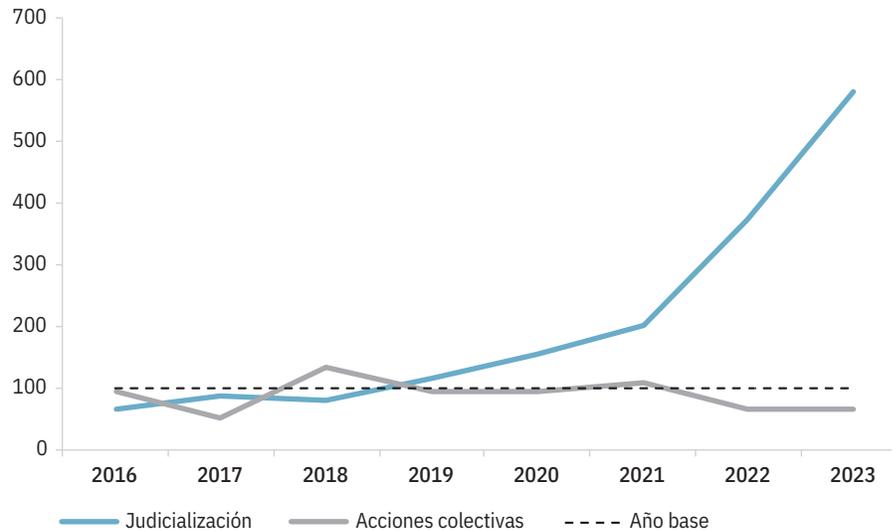
### Judicialización de la política en un escenario de desarticulación de la sociedad civil y de polarización afectiva sobre la figura del presidente

La relación antagónica entre los Poderes del Estado y otros actores institucionales tiene efectos perjudiciales en la convivencia democrática. En primer lugar, se ha activado la judicialización de la política, el traslado de conflictos políticos a la sede judicial para que el sistema de justicia arbitre un resultado que los actores políticos no logran proporcionar. Se trata de una respuesta ciudadana al atascamiento del sistema político que, según la literatura especializada, puede crear riesgos de politización de la justicia, la percepción de que el Poder Judicial, más que un árbitro de conflictos, es una parte interesada.

En los últimos dos años se registró un incremento sin precedentes de la intervención del Poder Judicial para enmendar decisiones de política pública. Este es un indicador de la falta de canales de comunicación efectiva entre la oferta de acciones públicas y las necesidades de la población, así como de la falta de respeto a la legalidad en la elaboración de esas políticas.

Gráfico 1.25

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



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023 y Moncada, 2023, a partir de la base de datos de acciones colectivas, del PEN.

Además, en la actualidad, la judicialización de la política es el escenario preferente del conflicto social. Las intervenciones de la Sala Constitucional en recursos declarados con lugar contra el Ejecutivo son hoy casi seis veces más que hace una década (gráfico 1.25). Pero, mientras que la judicialización aumenta de forma exponencial, prosiguió la senda de un fuerte declive de la protesta social organizada, claramente observable a partir del período 2018-2020.

En esos años se encadenaron la fallida huelga contra la reforma fiscal, la aprobación de legislación que restringió el uso de la huelga como repertorio de protesta (Ley 9808 de enero del 2020) y la pandemia. En resumen, la incapacidad del sistema político no ha encontrado una caja de resonancia en una activación de la protesta social organizada por grupos gremiales, sindicatos, movimientos ambientalistas y asociaciones vecinales, entre otras.

En una situación en la cual prevalece un retroceso en el bienestar económico y social de amplias capas de la población, y en el que se recorta la entrega de servicios públicos y ayudas sociales, ambos indicadores pueden ser reflejo de que la

crisis de representación ciudadana no se limita solo a los partidos, sino también a la sociedad civil organizada.

Los conflictos entre los Poderes de la República han sido un acicate para la popularidad del Gobierno actual. Este nivel de popularidad es alto si se contrasta con los registros de las siete administraciones previas, pues, al promediar la mitad de la administración, se encuentra en una cota ligeramente superior al 50% de las valoraciones positivas. Este umbral solo había sido alcanzado por los gobiernos anteriores un corto tiempo, los cuales transitaban por un sendero de evaluación ciudadana mayoritariamente negativo (capítulo 5). Cuando se compara con otros gobiernos latinoamericanos, se trata de un nivel intermedio de apoyo ciudadano.

El antagonismo político ha variado la manera en cómo las personas formulan sus evaluaciones (positivas o negativas) sobre la gestión gubernamental. Desde el 2023, el Informe ha encontrado indicios de polarización afectiva en Costa Rica, una característica propia de escenarios de polarización política en otros países (Morales y Béjar, 2023).

Entre quienes apoyan al gobierno predomina el respaldo personalista. Las

mediciones del CIEP-UCR han determinado que ese apoyo no depende de los resultados de la gestión gubernamental, ni de su acuerdo con las políticas que la administración desarrolla, sino que se concentra en un respaldo a la figura del presidente. En el otro extremo, una parte importante de quienes evalúan de forma negativa la gestión gubernamental rechazan la figura presidencial, a pesar de estar de acuerdo con las políticas; los llamados “evaluacionistas” (gráfico 1.26).

En suma, el sistema político no está contribuyendo a resolver una tensión estructural: promover el desarrollo humano y el cumplimiento del contrato social sin reproducir el movimiento pendular entre fases históricas contrapuestas: por una parte, aquellas durante las cuales se mejoran las condiciones de vida de la población a costa de comprometer las finanzas públicas y, por otra, las fases en las que se sanean las finanzas públicas a cambio de sacrificar objetivos estratégicos de desarrollo. A esta tensión estructural se suma una situación coyuntural: una época de persistentes conflictos entre los poderes de la República, en la cual se ahonda la crisis de representación política de la ciudadanía y que no permiten abordar una agenda de soluciones para los desafíos más apremiantes que enfrenta

la sociedad costarricense. Uno de ellos, nuevo en su magnitud y características, marca el momento en el cual se presenta este Informe: el aumento de la violencia homicida asociada al crimen organizado, con niveles históricos y consecuencias profundas para la convivencia democrática en el país.

### El crimen organizado irrumpe como grave amenaza al desarrollo humano y la democracia costarricense

El reciente aumento de la violencia homicida en Costa Rica ha alcanzado niveles inéditos. Ese aumento ha estado vinculado principalmente a la actividad del crimen organizado, la cual se nutre de una multiplicidad de factores que son “caldo de cultivo”, derivado de los incumplimientos del contrato social, la falta de oportunidades para amplios sectores de la población y una débil gestión pública en el ámbito de la seguridad ciudadana. A su vez, también inciden los cambios en la geopolítica del narcotráfico y la configuración de las dinámicas entre los grupos criminales organizados. La violencia homicida genera efectos negativos en las capacidades productivas y sociales en los territorios para impulsar el futuro

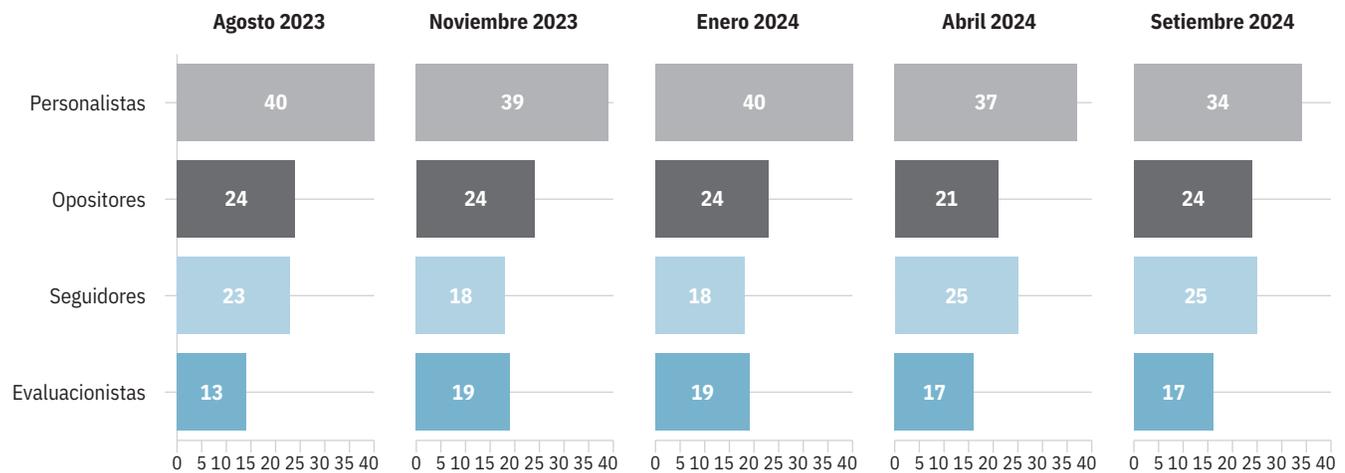
desarrollo humano. El capítulo 6 de este Informe realiza un análisis sobre este tema, y señala que esta interacción de causas y efectos forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano.

### El crimen organizado es el principal factor detrás del aumento de la violencia homicida

En los años pospandemia, la tasa de homicidios experimentó un fuerte e inédito aumento. Si bien este forma parte de una tendencia iniciada en el 2008 aproximadamente, es indudable la insólita magnitud de este salto, luego de una década de crecimiento leve y gradual (capítulo 2). Costa Rica dejó de ser el país centroamericano con menor violencia homicida, atributo que exhibió durante varias décadas, y se ajustó al promedio ístmico.

La ciudadanía percibe que se vive una crisis de inseguridad y la coloca como el problema más importante del país, muy por encima de otros que históricamente han ocupado ese sitio, como el desempleo, el costo de la vida y la inflación. Sin embargo, no todos los tipos de violencia delictiva están creciendo, pues los robos, hurtos y delitos contra la propiedad se mantienen en un nivel similar al de años

**Gráfico 1.26**  
**Categorías de apoyo al mandatario y a sus políticas públicas<sup>a/</sup>**  
 (en porcentajes)



a/ **Personalistas:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas. **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad. **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública. **Evaluacionistas:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí a sus políticas.

Fuente: Encuesta de Opinión Pública, del CIEP-UCR.

anteriores. Tampoco todos los tipos de violencia homicida aumentan. Los femicidios o las muertes por riñas no crecen de igual manera. El tipo de delito que mueve la reciente espiral de violencia son las muertes clasificadas como “ajuste de cuentas” y “venganzas”, que en su mayoría se encuentran ligadas a la operación del crimen organizado (gráfico 1.27).

### La violencia homicida del crimen organizado forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano

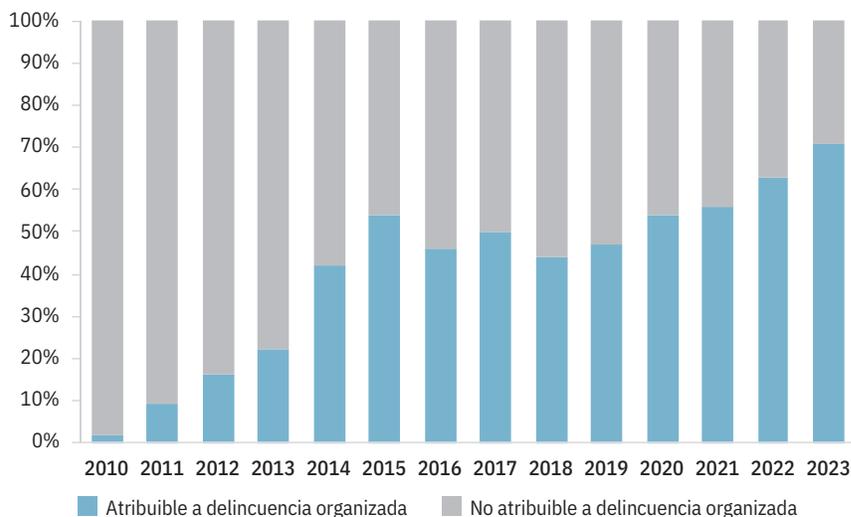
El crimen organizado tiene múltiples actores en Costa Rica, aunque se le vincula mayormente con el narcotráfico, debido a la función que cumple el territorio nacional como puente, bodega, centro logístico y de legitimación de capitales dentro de la “geopolítica del narco”. No obstante, otros actores también operan en el país, como los relacionados con el tráfico de personas, pues obtienen ganancias del tránsito de los nuevos flujos migratorios por el país ((Feldman y James, 2024) y los relacionados con el tráfico de armas. No hay, en cambio, una presencia extendida de pandillas o “maras” dedicadas a la extorsión, como sí ha ocurrido en otros países centroamericanos.

La violencia homicida asociada al crimen organizado es parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano. Por un lado, se nutre de los rezagos económicos y sociales que afectan vastos territorios del país, especialmente las áreas fronterizas y costeras (capítulo 6 en PEN, 2023). Estas son zonas con pequeñas y economías locales poco dinámicas (Durán Monge et al., 2021, González et al., 2022). En ellas el comercio tiene un fuerte peso en la actividad económica y hay baja generación de oportunidades de empleo. Además, son áreas de bajo logro educativo, según se ha documentado en diversas ediciones de los *Informe Estado de la Educación* (PEN, 2017, 2019 y 2023).

La presencia territorial de la violencia delictiva en zonas tradicionalmente rezagadas es claramente discernible. La aplicación de técnicas estadísticas para encontrar patrones territoriales en dicho comportamiento permitió identificar

Gráfico 1.27

### Distribución de víctimas, según tipo de homicios



Fuente: Infosegura-PNUD, 2023 con datos del OIJ.

regiones con ecosistemas de alta peligrosidad para la ciudadanía (mapa 1.2). Convergen allí altos niveles de violencia homicida y un alto número de aprehensiones o capturas de personas (las áreas de color rojo intenso en el mapa). Estos distritos están generalmente rodeados por otros con alta violencia pero bajas aprehensiones, lo cual quizás refleje menor presencia policial. La mayor parte del territorio nacional todavía no está afectada por esta negativa interacción de homicidios y aprehensiones, una constatación de la importancia de impedir que la violencia delictiva se extienda.

Al comparar la situación actual con la prevaleciente una década atrás, es posible constatar la existencia de distintas realidades dentro del territorio nacional (gráfico 1.28). Más de 30 municipios experimentan una situación alarmante: tenían altos niveles de violencia homicida hace diez años, por encima del promedio utilizado internacionalmente para declararlo como un grave (10 homicidios por cada 100 mil habitantes), y, además, registraron un fuerte aumento de esa violencia. Estos son los puntos ubicados en la zona roja del gráfico. La mayoría de los cantones se localizan en zonas con bajos niveles de homicidios, sin cambios relevantes en

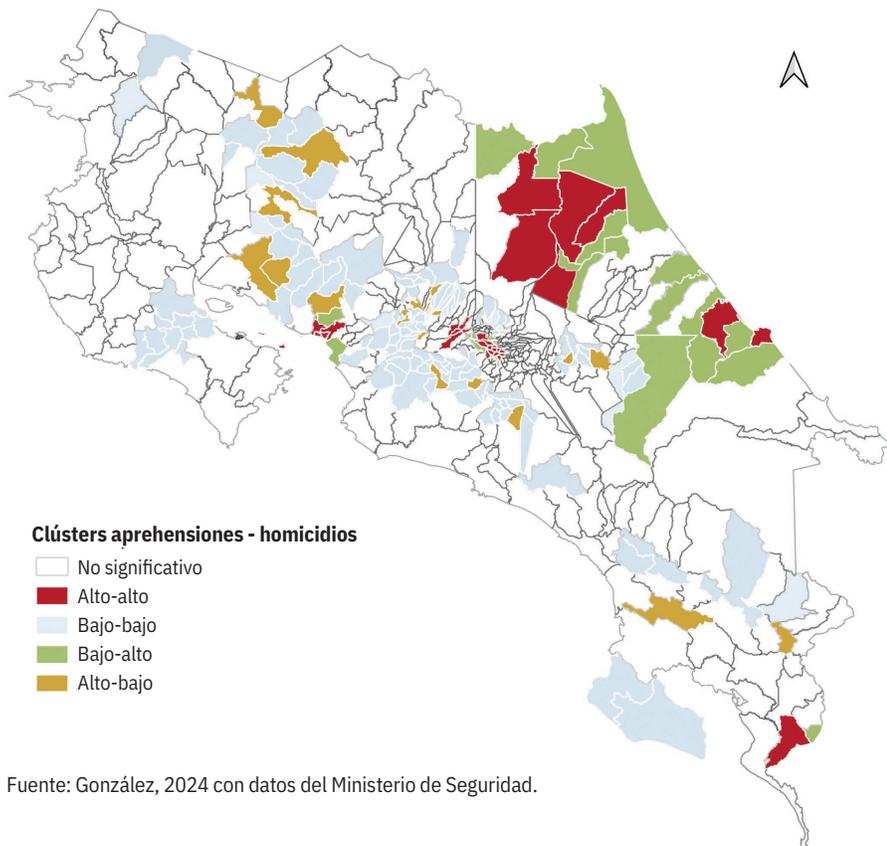
relación con hace diez años e, incluso, con cierta disminución. Resaltan aquí los casos de Tibás, Turubares y Dota.

Por otro lado, además de nutrirse de los rezagos sociales y territoriales, la violencia homicida asociada al crimen organizado tiene impacto sobre el desarrollo humano. Por ejemplo, efectos depresivos en las economías locales. Al respecto, un estudio realizado para el presente Informe muestra que el aumento de homicidios golpea a sectores críticos de los aparatos productivos locales, como el comercio (capítulo 3). Además, ha configurado territorios con menor dinamismo económico, pues en ellos la actividad comercial ofrece empleos menos remunerados, lo cual beneficia a otras zonas que sí cuentan con trabajos mejor pagados. Con ello se crean condiciones propicias para un aumento de las brechas territoriales.

En las investigaciones se utilizó el accionamiento de armas como indicador aproximado de los niveles de inseguridad en los cantones. Este delito consiste en activar un arma de fuego en un sitio poblado, lo cual se asocia a intentos o consumación de delitos contra la vida; además se asocia a mayores y más diversas manifestaciones de violencia social. Independientemente de las motivaciones

## Mapa 1.2

### Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios por distritos. 2017-2023



Fuente: González, 2024 con datos del Ministerio de Seguridad.

y consecuencias, este delito ocasiona inseguridad en los hogares y las comunidades en donde ocurre.

De acuerdo con Vargas Montoya et al. (2024), los modelos econométricos muestran la existencia de una relación negativa y significativa entre la tasa de accionamientos de armas y el salario promedio en los cantones, en especial cuando se incluyen variables de control como la escolaridad, la densidad poblacional, la tasa de ocupación y el valor de la construcción. En general, el aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13% en el salario del sector comercio.

Con el incremento de la violencia en los territorios más afectados, se podría propiciar el fenómeno de los “desiertos empresariales”, es decir, zonas con baja densidad de negocios por la falta de

condiciones para invertir, lo cual genera un efecto de desbordamiento conocido como *spillover* sobre las zonas más cercanas. Por cada punto porcentual de aumento en el accionamiento de armas en un cantón, hay un 1,36% de aumento en el salario pagado conforme más lejano este otro municipio. A mayor distancia, pues, mejores oportunidades laborales.

### La política de seguridad pública fue insuficiente para prevenir el auge del crimen organizado y es lenta para ajustarse a la nueva realidad

El crecimiento de la tasa de homicidios en el país tiene múltiples explicaciones. Una revisión de la literatura internacional sobre los factores que deben ser atendidos por las políticas de seguridad ciudadana, identifica un amplio espectro

de asuntos: desde factores estructurales relacionados a la generación de oportunidades de empleo y de educación, hasta factores propios de la operación de los cuerpos policiales, incluyendo programas de trabajo con las comunidades (Salazar y Madrigal, 2024). Además, varios tienen un carácter supranacional, más allá del alcance de las políticas de un Estado nacional, pues afectan a regiones y continentes enteros (cuadro 1.3).

La respuesta pública a la violencia del crimen organizado requiere de una definición de políticas de seguridad ciudadana capaces de atender a esta diversidad de factores. En una democracia, estas políticas deben ser consistentes con el régimen de libertades y derechos humanos existente. En ese diseño, los mecanismos de acción conjunta entre las políticas de seguridad y las de desarrollo productivo y las sociales, tienen una importancia especial para la prevención. A su vez, una dimensión operativa es la cooperación multinacional para atacar a los actores del crimen transnacional.

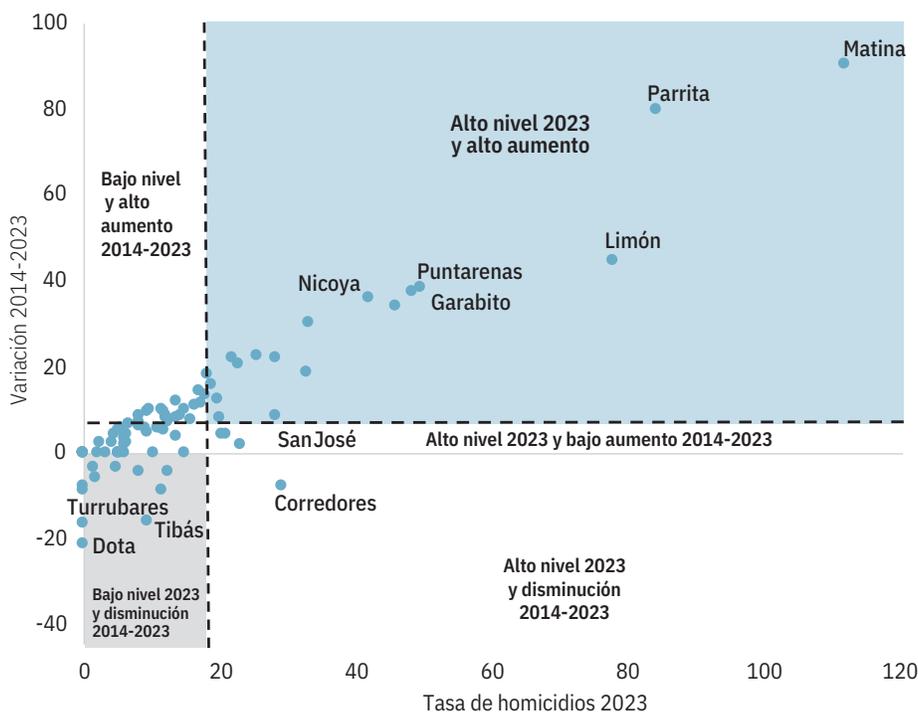
Durante la última década, las políticas en seguridad pública en Costa Rica han tenido diseños comprehensivos y de alto alcance en su formulación (cuadro 1.4). Sin embargo, han tenido graves problemas para implementarse y ausencia de mecanismos de evaluación que permitan corregir debilidades. Asimismo, la organización institucional vigente crea dificultades crónicas de coordinación y ejecución. Pese al aumento gradual de los presupuestos públicos en seguridad en años recientes, la manera de ejecutar la austeridad fiscal debilita la respuesta pública al crimen organizado, pues los presupuestos para los mecanismos específicos con que se enfrenta al crimen organizado se han visto perjudicados (capítulo 6).

La mayoría de estos esfuerzos carece de una evaluación o incluso de una sistematización que permita registrar la intervención y valorar sus resultados, al igual como sucede en el plano internacional. Sin embargo, un estudio realizado para este Informe identificó tres iniciativas que cuentan con algún tipo de información sobre resultados y efectos. La primera se trata de la estrategia “Sembremos

Gráfico 1.28

**Tasa de homicidios<sup>a/</sup> y diferencia en el período 2014-2023, según cantón. 2023**

(tasas por 100.000 habitantes)



a/ La tasa de homicidios se calcula dividiendo la cantidad de homicidios entre la población del cantón y se multiplica por 100.000. La diferencia es la resta de las tasas de homicidios en 2014 y en 2023. Para los datos de población se utilizó la estimación de población y vivienda 2022 del INEC. Fuente: Vargas Cullell, 2024, con datos del OIJ.

Seguridad”, liderada por el Ministerio de Seguridad Pública; la segunda corresponde a la estrategia interinstitucional de los Centros Cívicos por la Paz y la tercera se refiere a los mega-operativos policiales. Estas experiencias configuran un acervo de buenas prácticas que, con las necesarias adaptaciones, pueden servir de plataforma para la próxima generación de políticas de seguridad en el país.

**Especialistas y sociedad civil coinciden en la prioridad de la prevención social y el fortalecimiento de las capacidades de respuesta policial**

Entrevistas y grupos focales con especialistas, personas funcionarias públicas y dirigentes de la sociedad civil, realizadas para esta edición del Informe, sugieren un amplio acuerdo, en principio, sobre la necesidad de enfrentar la violencia homicida asociada al crimen organizado mediante acciones que atiendan, de manera simultánea, los diversos factores de riesgo. Este acuerdo incluye acciones para fortalecer la prevención social y las capacidades operativas de respuesta policial al crimen organizado. Las soluciones de “mano dura”, contrarias al régimen de libertades y derechos del país, no encontraron mayor apoyo

Cuadro 1.3

**Clasificación de factores de inseguridad ciudadana relacionados con la violencia homicida identificados por la literatura especializada**

Tipo de factores	Condiciones
Estructurales	Pobreza <sup>a/</sup> (no concluyente) Desigualdad Oportunidades laborales y calidad del empleo Aspectos culturales: masculinidades hegemónicas y resignificación de la violencia
Institucionales	Debilidad institucional de las fuerzas policiales y justicia Gobernanza criminal Impunidad en el sistema de justicia
Demográficos	Grupos de hombres jóvenes Nivel educativo Procesos de urbanización
Facilitadores	Presencia de armas de fuego Grupos de crimen organizado a nivel local Crimen organizado transnacional Condiciones geográficas

a/ La literatura especializada difiere de la identificación de la pobreza como un factor estructural de la violencia homicida. No obstante, en el cuadro se anota la advertencia de que todavía no existe evidencia concluyente para incluir o excluir este factor. Fuente: Salazar y Madrigal, 2024.

## Cuadro 1.4

## Resumen de respuestas de los poderes del Estado para enfrentar la inseguridad ciudadana en la última década

Poder	Intervención
<b>Poder Ejecutivo</b>	Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz) 2012-2021. Orientaciones políticas del Ministerio de Seguridad 2020. Política Nacional de Seguridad Pública Costa Rica-Segura Plus 2023-2030. Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi 2017-2032). Política Nacional contra la Trata de Personas 2020-2030. Plan Estratégico de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, 2022-2027. Modelo Preventivo de Gestión Policial de la Fuerza Pública (2022). Estrategia Nacional de Lucha contra la Legitimación de Capitales y el Financiamiento al Terrorismo. Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC 2018-2030).
<b>Asamblea Legislativa</b>	Quinquenio 2019-2023: 46 leyes específicas aprobadas en materia de seguridad ciudadana.
<b>Poder Judicial</b>	Jurisdicción Especial de Delincuencia Organizada JEDO. Propuestas de reformas legales.
<b>Gobiernos locales</b>	Jurisdicción Especial de Delincuencia Organizada JEDO. Propuestas de reformas legales.

Fuente: Bogantes, C., 2024.

entre las personas consultadas, así como tampoco en la opinión pública según los sondeos disponibles.

En un conjunto de grupos focales realizados en Parrita, Golfito, Liberia, San José y Limón, con el apoyo del proyecto Sembremos Seguridad (ver capítulo 6), las personas participantes propusieron un amplio abanico de recomendaciones para abordar el problema, desde elementos sumamente generales hasta otros muy específicos. El gráfico 1.29 sintetiza las principales áreas de intervención sugeridas en las consultas. Cabe agregar que las de mayor puntaje fueron priorizadas de manera consistente entre los grupos y sobresalieron dentro de amplio conjunto de 141 propuestas formuladas.

Por una parte, las personas proponen el fortalecimiento de las instituciones dedicadas a seguridad y plantean la necesidad de una mayor coordinación del trabajo entre ellas y la aplicación de un enfoque interinstitucional. Destacan las propuestas para robustecer las policías, tema que incluye solicitudes variadas como la revisión de sus competencias, la disponibilidad de datos y la inteligencia para la toma de decisiones, la descentralización del manejo de recursos, el uso

de tecnologías, logística y patrullas; la cercanía y prevención con la comunidad, un adecuado equipamiento y recursos, en general, tanto financieros como la profesionalización del recurso humano. Fue reiterado el señalamiento de que la Fuerza Pública tiene serias limitaciones para una reacción oportuna, porque debe cubrir territorios muy extensos con patrullas deterioradas e insuficientes para tareas regulares, y aun menos podrían realizar acciones preventivas. No hubo apoyo para la idea de centralizar las fuerzas de seguridad bajo una misma jerarquía institucional.

También, mencionan soluciones propias de la prevención social primaria, que atienda factores de carácter estructural como la pobreza, exclusión social, carencia de vivienda digna o desempleo. Recomiendan, con especial énfasis, que estas políticas se ejecuten con un foco territorial que priorice Puntarenas y Limón. Además, se mencionó el aumento de los apoyos a la población joven mediante las becas para estudio, mayor promoción al deporte, espacios públicos con propósito y acompañamiento de instituciones para su buen uso, programas de salud para evitar el consumo de alcohol y

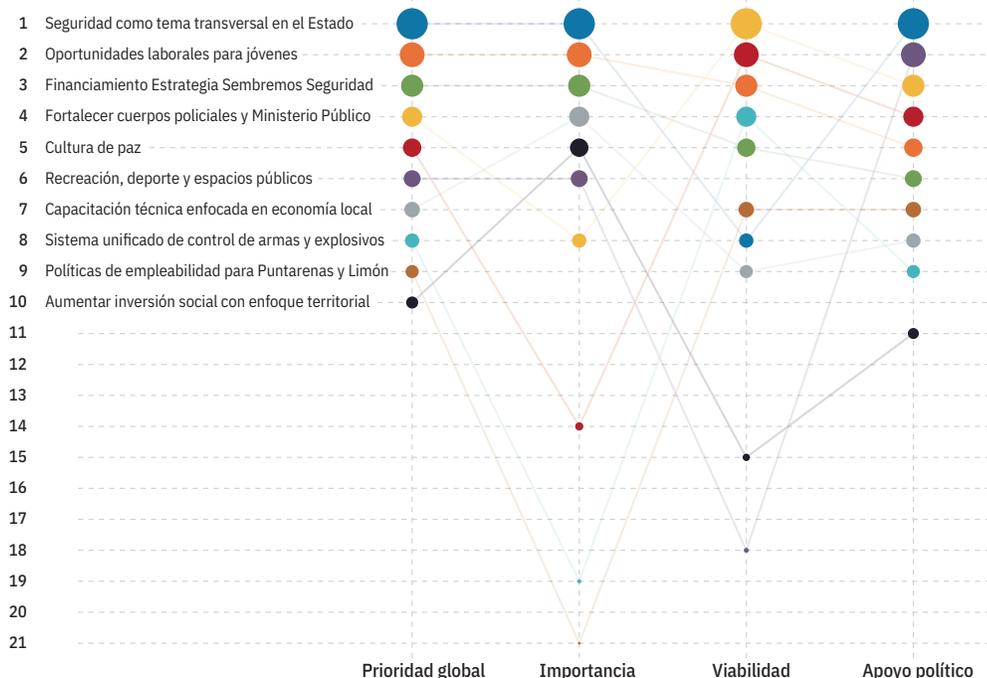
drogas, apoyos económicos y empleabilidad de familias en riesgo. Muchas de estas sugerencias tienen un enfoque específico para la niñez y adolescencia, debido a su mayor vulnerabilidad.

A su vez, se sugirieron aspectos relacionados con la educación, tanto en su función social como para incorporar la enseñanza de una cultura de paz y de valores en edades tempranas. Se trata de promover la prevención de la violencia en población muy joven y de invertir en su formación para mejorar su empleabilidad y crear oportunidades de mantenerse fuera del crimen organizado.

Aunque no todas las recomendaciones y medidas específicas suscitaban consenso entre las personas consultadas, sí hubo coincidencia en que la tarea más urgente es pasar del plano de lo general y de los enunciados a un proyecto puntuales y la creación de condiciones políticas que aseguren el financiamiento, la continuidad de prioridades y políticas de seguridad para el futuro. Similar tendencia se encontró en estudios académicos, en los cuales se identificó la necesidad de plantear políticas con enfoque temporal en el corto, mediano y largo plazo (diagramas 1.3).

Gráfico 1.29

**Propuestas para reducir la violencia homicida que obtuvieron mayor puntaje en los juicios grupales ponderados, según su importancia, viabilidad y apoyo político<sup>a/</sup>**



a/ Las propuestas se presentan tal cual fueron planteadas y votadas en las sesiones realizadas, no tienen una redacción ni ediciones para respetar la participación de las personas. Por eso algunas pueden ser similares o contener imprecisiones.  
Fuente: Gómez Campos y Vargas Cullell, 2024 con base en los resultados de los grupos focales realizados para este informe.

En el corto plazo, el énfasis se debería enfocar en el mejoramiento de las intervenciones policiales en los territorios más afectados por la violencia homicida asociada al crimen organizado. En el mediano plazo, en la creación de mayores capacidades institucionales, desde reformas al marco normativo y el fortalecimiento de los cuerpos policiales (y su coordinación), hasta la revisión del modelo carcelario, pues las prisiones son factores que alimentan la violencia homicida. En el largo plazo, la prioridad es el diseño de intervenciones para reducir la desigualdad social, fomentar una cultura de paz y plantear políticas contra las drogas.

Tanto la literatura como las personas consultadas subrayaron que el “largo plazo” refiere a la dimensión temporal en la cual se harán visibles los efectos de las políticas públicas. Coincidieron en afirmar que ese “largo plazo” se empieza a construir con acciones en el presente, no que sea posible postergarlas. A las personas lectoras interesadas en el detalle de estas propuestas se recomienda consultar el capítulo 6 de este Informe.

**Cierre**

En las últimas tres décadas, Costa Rica fue incapaz de conciliar su sostenibilidad financiera, social y ambiental con la promoción del desarrollo humano. La principal consecuencia de esta desconexión es que, pese al progreso que las profundas transformaciones sociales vividas en este período propiciaron, se han acumulado desafíos nacionales no resueltos que agrietan el contrato social. Además, la promesa de convertirse en el año del bicentenario de la independencia (2021) en el primer país desarrollado de América Latina no se cumplió. El país tampoco está en ruta para alcanzar todos los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030, los cuales suscribió como miembro de la Organización de Naciones Unidas.

La posibilidad de resolver esta desconexión se encuentra en el ámbito de la política democrática. Sin acuerdos entre fuerzas políticas y sociales sobre la manera de equilibrar sostenibilidad y desarrollo humano, se presenta un riesgo elevado de que el país siga

alimentando un ciclo histórico perjudicial: la secuencia reiterada de fases en las cuales la prioridad es la sostenibilidad fiscal con fuertes recortes en el bienestar de la población seguida de fases de ampliación de derechos e inversión social, pero sin responsabilidad fiscal.

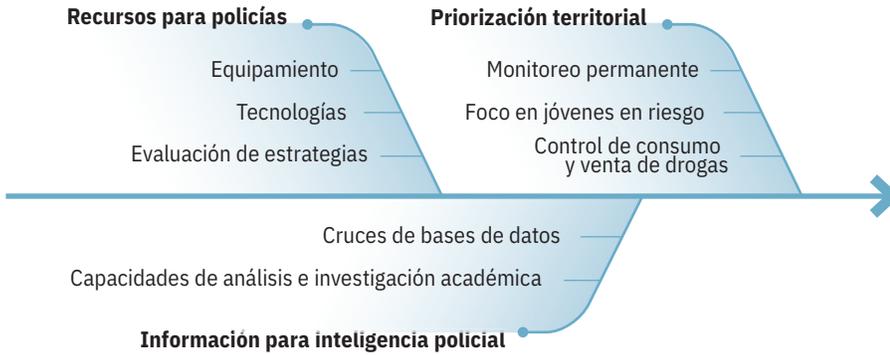
En las últimas tres décadas hubo momentos de especial desequilibrio. Entre estos, el manejo de la profunda crisis internacional del 2008-2009, pues privilegió la ampliación del gasto público sin una estructura económica y fiscal capaz de sostener al país. Hoy, se experimenta un nuevo ciclo de profundo desequilibrio debido a una austeridad fiscal que descuida la inversión en las capacidades y oportunidades de la población y que, objetivamente, debilita a Costa Rica frente a nuevas amenazas como el crimen organizado y la crisis climática global.

Ese ciclo histórico puede perpetuarse si no se construye un rumbo colectivo capaz de darle sostenibilidad al desarrollo humano. De hecho, en la actualidad, la austeridad fiscal repite el error estratégico cometido en los años ochenta: sacrificar

Diagramas 1.3

**Elementos de corto, mediano y largo plazo para abordar en materia de violencia homicida por crimen organizado**

a) Propuestas de corto plazo para enfrentar la violencia homicida



b) Propuestas de mediano plazo para enfrentar la violencia homicida



c) Propuestas de largo plazo para enfrentar la violencia homicida



el desarrollo humano, solo que en un contexto demográfico mucho más adverso.

Costa Rica tiene herramientas para construir acuerdos y una arquitectura constitucional que, de hecho, obliga a la cooperación entre poderes de la República y fuerzas políticas, una condición indispensable para contener amenazas contra el contrato social o la legalidad. Sin embargo, el país no está viviendo una conversación sobre el rumbo nacional; por el contrario, la crisis de representación política de la ciudadanía se ha profundizado y existen indicios de polarización.

Lograr acuerdos que concilien los derechos y el bienestar de la población con sostenibilidad financiera y ambiental a largo plazo, es la principal deuda del sistema político. Las elecciones nacionales del 2026 representarán la última oportunidad en la presente década para reorientar el rumbo actual del país, de crear políticas para atender, con urgencia, los efectos que el envejecimiento demográfico, la crisis climática global y la geopolítica internacional están ocasionándole a la sociedad costarricense.

El futuro es hoy; mañana, el pasado. La sociedad costarricense tiene amplia información sobre el estado de la nación y la agenda de los problemas por resolver está, en términos generales, perfilada. La búsqueda del cómo hacerlo implica, en una democracia, una conversación pública honesta, pues, al fin y al cabo, la democracia es conversación. Una sociedad polarizada y sin diálogo constructivo no logrará enfrentar sus desafíos y pone en riesgo su patrimonio y legado. Como se ha señalado en ediciones previas, una casa dividida no tiene capacidad para prever y actuar concertadamente.

En una sociedad plural y pluralista, la portada del presente Informe ilustra, precisamente, la urgente necesidad de anclar esta conversación en la información veraz y precisa. El conocimiento, que no es otra cosa que el saber basado en evidencia, puede empoderar a una ciudadanía política y socialmente diversa y retar las maquinaciones que procuran envolverla en las apariencias, los prejuicios y la *pos-verdad*. En una palabra, en la oscuridad.

Fuente: Villarreal, 2024 con base en los resultados de los grupos focales ponderados realizados para este informe.

Una adaptación de la obra “La verdad” del pintor decimonónico francés Lefebvre permite aprovechar el hito simbólico de cumplir tres décadas de *Informes Estado de la Nación* para reafirmar la necesidad y vigencia de su misión fundamental: dar información a la

ciudadanía para que ella eleve la calidad de su participación en los asuntos públicos. Sin parámetros de verdad compartidos, la democracia es imposible y esa participación ciudadana -la razón de existir del Programa Estado de la Nación- se anula.

---

**Este capítulo fue preparado por** Jorge Vargas Cullell, Leonardo Merino Trejos, Natalia Morales Aguilar, Pamela Jiménez Fontana, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos y Evelyn Villareal Fernández.

**Las investigaciones, contribuciones especiales, procesamientos, gráficos y visualizaciones** que alimentan esta Sinopsis son tomadas de todos los capítulos que conforman esta edición, y son consignados debidamente en los créditos de cada uno de ellos. Del mismo modo, **todas las personas e instituciones que colaboraron** con aportes específicos y revisiones en la elaboración de dichos insumos están reconocidas de manera individual, tanto en la Parte 2 y 3 de este Informe como en los capítulos disponibles en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el lunes 18 de marzo y jueves 10 de octubre del 2024, con la participación de Adrián Portuguez Guzmán, Alberto Mora, Andrés Valenciano, Arlene Mendez, Camila Aguilar, Ciska Raventós, Eduardo Ulibarri, Fernando Zamora, Evelyn Villareal, Gabriel Macaya, Gabriela Monge, Inti Ardón Morera, Javier Bogantes, Jorge Vargas, Karen Chacón, Leonardo Garnier, Leonardo Merino, Manuel Alfaro, Margarita Bolaños, Miguel Gutierrez Saxe, Natalia Morales, Pamela Jiménez, Pablo Sauma, Pascal Girot, Rafael Segura, Ronald Alfaro, Saúl Weisleder, Steffan Gómez, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Velia Govaere, Vera Brenes, Vladimir González.

**Revisión y corrección de cifras:**

Natalia Morales Aguilar, Karen Chacón Araya, Ronald Alfaro Redondo, Stephanie Castro, Pamela Jiménez Fontana y Javier Bogantes Retana.

**Corrección de estilo:** Gabriela Fonseca.

**Diagramación:** Erick Valdelomar / Insignia | ng.

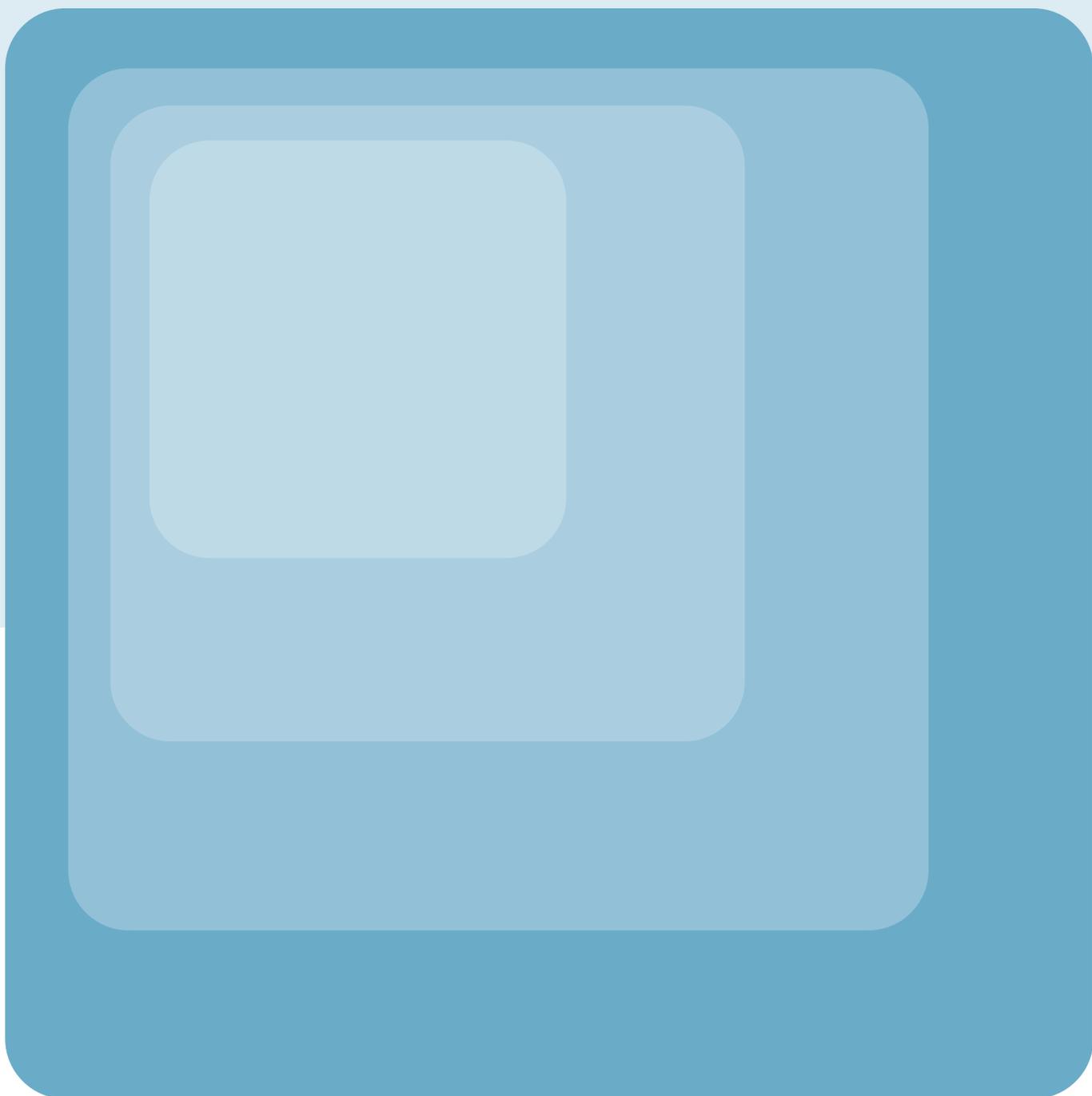
**Colaboró con la preparación de gráficos y datos** Javier Bogantes Retana.



# 2

P A R T E

## Seguimiento





## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 2

## BALANCE

## Equidad e integración social

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>61</b>
<b>Valoración general</b>	<b>63</b>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2023</b>	<b>64</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>64</b>
<b>Introducción</b>	<b>65</b>
<b>Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico</b>	<b>65</b>
<b>Manejo político de la inversión social pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población</b>	<b>78</b>
<b>Deterioro en las oportunidades de empleo y salida del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables</b>	<b>94</b>
<b>Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social</b>	<b>101</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2023, la pobreza por ingresos se situó en un 21,8% de los hogares y un 6,3% la extrema, cada vez más cerca del nivel promedio del período 1995-2019 (20,4%).
- Incidencia de la pobreza en la población menor de 18 años muestra una tendencia creciente desde la segunda década del siglo XXI, con mayor magnitud en la niñez.
- En el 2023 la inversión social pública (ISP) real por habitante es similar a la del año previo a la pandemia (2019). En términos del PIB, pierde 3,5 puntos porcentuales en los últimos tres años, al caer del 24,2% (2020) al 20,7% (2023).
- La inversión pública en educación y salud muestran los deterioros más significativos en el 2023. Por el contrario, aumenta en protección social y vivienda y territorio. Entre los programas selectivos, los incentivos para estudiar y el bono de la vivienda tienen la mayor contracción en los últimos cuatro años.
- La información del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) muestra que la mayoría de los beneficios sociales otorgados tienen un enfoque asistencialista. Pocos se enfocan en la generación de capacidades de desarrollo. Aunque mucha población beneficiaria permanece en la pobreza, sin esas ayudas estos grupos tendrían condiciones de vida más adversas. Entre 2019 y 2023 la asignación prioriza, cada vez más, en hogares en pobreza extrema.
- En todos los trimestres del año 2023, se registraron pérdidas de empleo luego del impacto de la pandemia (2020). La cantidad de personas ocupadas no solamente fue menor a la reportada en el 2019, sino también al 2022.
- La creación de empleos formales desde el segundo trimestre del 2021 es positiva, pero errática y ha sido inferior a las pérdidas de trabajos informales. En todos los trimestres del año 2023 se registraron, en promedio, 55.000 nuevos empleos formales, pero la caída o pérdida de los informales fue dos veces mayor.
- Ante la disminución simultánea del empleo y el desempleo, la población en edad de trabajar se acumula más en el grupo de personas fuera de la fuerza de trabajo, principalmente las mujeres y las personas jóvenes.
- En el año 2023, el país registró un récord en la tasa de homicidios: 17,2 casos por 100.000 habitantes. El cambio estructural durante y posterior a la pandemia tiene como detonante la modalidad de ajuste de cuentas/venganza.
- Existen conglomerados de cantones con altas (o bajas) tasas de homicidios rodeados de vecinos similares. Los datos del período 2018-2023 muestran que el núcleo duro de altas tasas se localiza en el Caribe (Siquirres y Matina) y Garabito (Puntarenas). En los últimos dos años, se les unió Limón y Turrialba.
- La CCSS tiene 105 áreas de salud, organizadas en tres tipos de servicios de atención. La mayoría son de tipo 1 básico (69%). Hay amplias diferencias en el presupuesto per cápita asignado, aun entre áreas de salud de similar complejidad.
- Se registran 1.148 Ebais, muchos de ellos atienden una población superior al estándar adecuado definido en la reforma del sector salud de Costa Rica. Se estima un faltante de 189 aproximadamente para que cada uno cubra 4.000 personas por equipo.

## Cuadro 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2023

Indicador	1990	2000	2010	2020	2022	2023
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,7	79,2	80,8
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	14,8	10,2	9,5	7,9	9,5	9,1
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>a/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	74,6	76,4
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>a/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	67,2	68,8
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,6	9,7
Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	53,8	55,6
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,7	13,9	12	10,6	10,5
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	93	92,5	91,7
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria		96,5	98,0	95,1	94,5	93,6
Secundaria		51,6	67,7	76,1	81,7	81,7
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	29,6	35,5	34,3
Tasa neta de participación laboral <sup>b/</sup>	57,3	58,0	59,1	53,1	54,0	53,7
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	68,2	67,6
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40,0	41,6	41,5
Tasa de desempleo abierto <sup>b/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	8,4	7,2
Hombres	4,0	4,3	6,0	15,5	7,3	6,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	9,9	8,7
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	132,0	141,3
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares <sup>d/</sup> (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3	4,8	-13,5	-4,3	5,1
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,4	21,7	24,2	21,0	20,7
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	207,4	250,1	290,4	295,3	299,7
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	12,6	17,2
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>b/</sup>	0,450	0,479	0,507	0,519	0,504	0,502
Relación del ingreso promedio del hogar del V quintil y I quintil <sup>e/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	11,4	11,5	11,5
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>f/</sup>						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,8	3,0
No pobres	1,5	1,3	1,0	1,1	1,0	1,0
Hogares pobres <sup>b/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	23,0	21,8
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	1,46	1,88	1,85

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

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

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo del 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

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

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

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

## Valoración general

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

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

En el 2023 la pobreza volvió a experimentar una mejora relativa. Luego del aumento en el año 2020 por el *shock* de la pandemia (26,2%), la cifra del 2023 (21,8%) se redujo y, con ello, se acerca nuevamente al promedio histórico. No obstante, el análisis sobre la conformación de los ingresos de los hogares en la última década evidencia que el trabajo pesa cada vez menos en los ingresos de los estratos más bajos. Esta es una importante barrera para combatir la pobreza y la desigualdad de manera sostenida. A ello se suma un resultado preocupante: sigue creciendo el porcentaje de niñez y adolescencia que vive en hogares pobres. Un fenómeno que lleva casi una década de agravamiento.

El mercado de trabajo es un factor determinante en el acceso de los hogares a ingresos estables. El comportamiento ideal, para lograr un crecimiento sostenido, sería que la economía empleara cada vez a más población en condiciones laborales dignas. Para ello se requiere una combinación virtuosa: que una alta proporción de las personas en edad de laborar tenga empleo, y que la población desempleada sea baja. Sin embargo, el 2023 reveló resultados disonantes: pese a que se redujo el desempleo, hubo menos personas ocupadas y se encogió el país que trabaja. Esa combinación es posible porque

aumentó la población que dejó de trabajar o de buscar un empleo (fuera de la fuerza laboral).

El desempleo registró una disminución significativa, al pasar de una tasa del 11,7% en el cuarto trimestre del 2022, a un 7,3% un año después. No obstante, también se redujo en términos absolutos, la cantidad de personas con trabajo. Esto ocurrió durante todos los trimestres del 2023, tanto si se compara con el 2022, como con el 2019 (antes de la pandemia). Esta caída se explica por la pérdida trabajos de tipo informal, que no fueron compensados por el aumento que se dio en los formales. Estos movimientos no implican una transformación de puestos informales por formales, debido a que el perfil educativo es muy distinto. De ahí la importancia de mejorar las capacidades educativas y laborales de la población, para promover su inserción en puestos de mejor calidad.

En consecuencia el país que trabaja se encogió. De acuerdo con la tasa neta de participación, del total de la población en edad de trabajar, solamente el 54% participa en el mercado. Este es el valor más bajo desde inicios de los años noventa. El restante 46% está desenganchado de la economía, con mayores afectaciones en las personas jóvenes y mujeres.

Un factor para promover la equidad y la integración social es la oferta y el financiamiento de las políticas públicas, a través de los programas y servicios sociales. Este Capítulo advierte sobre las implicaciones a futuro de los recortes en marcha en servicios sociales fundamentales para el DHS de la población, como parte de las medidas de austeridad fiscal. Estos recortes afectan fuertemente la inversión en educación, seguida por la de salud, así como en varios programas selectivos, tales como los incentivos para estudiar, el cuidado infantil y el bono de vivienda. No todos los rubros de la Inversión Social Pública (ISP) se redujeron. Hubo aumentos en los recursos para las pensiones contributivas (IVM) y en el gasto de los gobiernos locales, estos últimos excluidos de la regla fiscal.

Un análisis con la información del Sinirube, actualizado a diciembre del 2023 muestra dos hallazgos. El primero es la reducción de hogares que recibieron beneficios sociales en el último año, producto de la disminución en la ISP. El segundo es que la asignación de beneficios está priorizando en las poblaciones que se encuentran en pobreza extrema. Vale recordar que, aunque estos beneficios con enfoque de tipo asistencialista no logran resolver la condición de pobreza de muchos hogares, sí previenen condiciones de vida aún más adversas.

Otro derecho fundamental para promover el DHS y la equidad social es el acceso a la salud para toda la población. Sin embargo, los servicios ofrecidos por el primer nivel de atención de la CCSS muestran amplias diferencias en el territorio, tanto en los presupuestos per cápita,

como en la oferta clínica y en la cantidad de personas atendidas. La evidencia recolectada no logra identificar criterios rigurosos para la asignación de recursos en función del perfil epidemiológico o de la ubicación territorial.

Finalmente, las barreras de acceso a derechos básicos y oportunidades para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social. Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo de la violencia homicida a lo largo del presente siglo, hasta alcanzar una cifra inédita en el 2023: 17,2 homicidios por 100.000 habitantes. El principal detonante es el ajuste de cuentas/venganza, especialmente por el crimen organizado. Un análisis de los patrones territoriales de los homicidios en el período 2018-2023 identifica que las “zonas calientes” con alta incidencia de violencia delictiva ameritan una atención prioritaria, sin descuidar esfuerzos preventivos y de contención en otros cantones en peligro de deterioro.

En suma, los indicadores sociales que analiza este Capítulo ponen en evidencia las dificultades de amplios sectores de la población para acceder a una vida digna y con pleno ejercicio de sus derechos sociales y económicos. A pesar de que el país sí genera oportunidades, estas son insuficientes y se distribuyen desigualmente, pues se concentran principalmente en el centro del país, en los hogares de ingresos medios-altos y en personas de mayor logro educativo, excluyendo a poblaciones que habitan en zonas costeras y limítrofes, a los de menores ingresos o baja calificación educativa, y, además, imponiendo barreras a otros grupos vulnerables como las mujeres y la juventud, entre otros.

Este Capítulo advierte que, alcanzar el balance fiscal a través de los recortes en la ISP podría profundizar, aún más, los problemas de equidad e integración social. La historia ha demostrado la efectividad del enfoque universal de educación pública y seguridad social para promover la movilidad social ascendente, complementado con los beneficios selectivos dirigidos a los grupos más pobres y excluidos. Se necesita una política social vinculada con la generación de empleos, el fomento de la producción y la creación de las habilidades que demanda el mercado laboral (idiomas y tecnologías, por ejemplo). Comprender que el problema de la desigualdad social se origina, principalmente en la estructura productiva y laboral, ayuda a combatir la pobreza con más efectividad en un escenario de recursos escasos. Es imprescindible invertir hoy en las capacidades de desarrollo de las generaciones más jóvenes. Mañana será muy tarde.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

En el 2022 e inicios del 2023, Costa Rica se alejó de la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada. El país mantuvo altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, junto con un mercado laboral que siguió sin generar suficientes empleos de calidad y con un deterioro de los ingresos laborales. A esta incapacidad de la economía real para crear bienestar social se sumó la

contracción en el financiamiento de la inversión social pública, por la manera en que se ha implementado la política de austeridad fiscal, que está afectando áreas clave del desarrollo humano sostenible. A estos retrocesos se agregó una erosión en el componente de la integración social producto de un fuerte aumento de la violencia social.

En resumen, los logros en desarrollo humano sostenible (DHS) que caracterizaron al país

por mucho tiempo se están desgastando, algunas veces por acción y otras por omisión. La evidencia que aporta este capítulo da señales de alerta sobre el rumbo que ha tomado la sociedad costarricense, con un creciente rezago social para amplios sectores de la población, muchos en desventaja desde el momento de nacer.

## Aspiraciones

### Equidad creciente

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

### Integración

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

### Oportunidades ampliadas

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

### Seguridad humana

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

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 2

## BALANCE

## Equidad e integración social

**Introducción**

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

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

Este capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la generación de oportunidades y la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad ciudadana, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También considera el acceso a empleos de calidad, así como la gestión de la equidad

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

Para esta edición se consideran varios estudios novedosos. El primero caracteriza las desigualdades territoriales en el acceso y uso de los servicios de salud de la CCSS. El segundo contiene un análisis de conglomerados territoriales de los homicidios a escala cantonal y, con modelos estadísticos espaciales, identifica algunos factores asociados.

Además, se incluyen dos estudios realizados con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), los cuales dan continuidad al proyecto de investigación iniciado el año anterior. Ambos aplican técnicas estadísticas y de ciencia de datos. Uno de ellos identifica los perfiles de los hogares y de las personas de acuerdo con los beneficios sociales que reciben. El otro analiza la permanencia de las personas beneficiarias en el sistema durante el período 2019-2023.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que fundamenta la afirmación. Las ideas son las siguientes:

- Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico.
- Manejo político de la inversión social

pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población.

- Deterioro en las oportunidades de empleo y abandono del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables
- Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social.

### Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”; es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Por ello, cada año el Informe da seguimiento al desempeño del país en materia de equidad y la integración social. No en todas las ediciones, sin embargo, los diversos temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, se aprovechan las distintas ediciones para variar el foco de interés y profundizar en nuevos asuntos,

pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales.

Esta edición profundiza en dos temáticas que no habían sido abordadas previamente con el detalle que se hace en esta ocasión. La primera es una visión comparada a largo plazo sobre la evolución de los principales indicadores de pobreza y desigualdad por ingresos. El principal hallazgo es que durante las dos primeras décadas del siglo XXI, el país no registró avances sostenidos por varios años en la reducción de estas problemáticas. En los años 2020 y 2021, la pandemia generó un fuerte golpe socioeconómico que acrecentó las brechas sociales por estratos de ingreso, género, territoriales, educativas, etarias, tecnológicas y aumentó la pobreza de manera significativa. Desde entonces la recuperación a los niveles prepandémicos ha sido lenta, insuficiente y desigual.

Los resultados al año 2023 indican que muchos hogares del país tienen dificultades para acceder a ingresos que les permitan tener una vida digna, lo cual repercute en los niveles de pobreza y desigualdad. Aunque estos indicadores casi se acercan al promedio de mediano plazo, la pobreza sigue afectando a uno de cada cinco hogares, y si se les suman los vulnerables a caer en ella, representan uno de cada tres. Uno de los factores que más inciden en estas tendencias de ingresos insuficientes es la falta de oportunidades de empleo para ciertos perfiles de población, quienes no cuentan con las habilidades que actualmente demanda el mercado de trabajo, como una alta escolaridad, el manejo de un segundo idioma y de la tecnología. A pesar de que las desmejoras en los ingresos en la última década han afectado a casi todos los estratos sociales, el golpe es más fuerte para aquellos que se ubican en los niveles más bajos, pues los recursos recibidos no les permiten satisfacer sus necesidades básicas y vivir dignamente.

El segundo tema abordado en esta sección con cierta profundidad es el acceso a los servicios de salud pública del primer nivel de atención. En este caso se continúa con la línea de investigación del *Informe Estado de la Nación (2023)*, el cual examinó las múltiples manifesta-

ciones de la desigualdad social en Costa Rica, más allá de la distribución de ingresos e identificó asimetrías territoriales en asuntos clave para la calidad de vida de las personas y que se vinculan con sus derechos fundamentales. El relieve que este año se da al acceso a la salud se justifica, precisamente, por su singular importancia para el desarrollo humano del país.

### Ingreso promedio de los hogares en el 2023 es casi una quinta parte inferior al reportado hace diez años

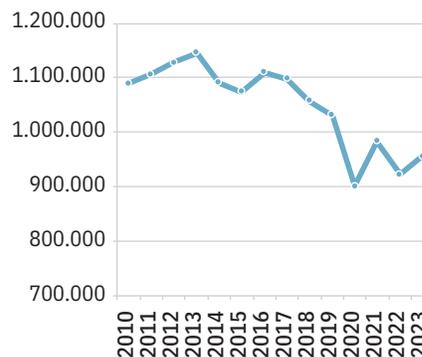
Costa Rica cuenta con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC en julio de cada año, para dar seguimiento a los temas de ingresos de los hogares, pobreza y desigualdad. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo<sup>4</sup> es la del 2023.

En esa ocasión, el ingreso neto promedio por hogar se estimó en 1.049.142 colones por mes. Ese ingreso experimentó un aumento real del 3,6% cuando se le compara con el promedio del año anterior. Este comportamiento ocurrió en un período en el cual Costa Rica vivió una reducción generalizada de los precios de los bienes y servicios, a esto se le denomina inflación negativa. Varios de los rubros que componen el ingreso de los hogares también aumentaron: los ingresos por trabajo (4,3%) y rentas de propiedad (8%), resultados que compensaron la significativa disminución de los subsidios estatales (-6,1%). En términos generales, puede decirse que, como el indicador mide el ingreso real, es decir, lo que las personas perciben tomando en cuenta el efecto de la inflación, un componente importante de esa mejora en los ingresos fue debido al efecto de la disminución de precios y no tanto por una subida generalizada en el nivel de las remuneraciones y otras fuentes de ingreso de los hogares.

El aumento real de los ingresos netos resultó mayor en los hogares de las zonas rurales (4,3%) que en las urbanas (3,3%). Sin embargo, la mayor expansión en los ingresos rurales no redujo de manera importante su rezago con respecto a los urbanos, los cuales perciben ingresos sus-

Gráfico 2.1

### Ingreso promedio real de los hogares (colones reales al mes)<sup>a/</sup>



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

tancialmente mayores (39% más). Por regiones, los mayores aumentos se dieron en la Huetar Norte y la Central, mientras que la del Pacífico Central tuvo una contracción del -7,7%. En el resto de las regiones, la situación se mantuvo sin cambios.

La mejora de los ingresos reales neto promedio por hogar en el 2023 no cambió la tendencia básica que las familias experimentan en Costa Rica desde hace unos diez años: una clara reducción de ese ingreso (gráfico 2.1). Ciertamente, la crisis económica que produjo la pandemia por covid-19 ocasionó un fuerte impacto en este indicador, pues destruyó miles de empleos. Sin embargo, la desmejora en los ingresos reales promedio venía desde antes y el aumento del 2023 ni siquiera logró alcanzar al nivel del 2021 y se ubicó muy por debajo de los valores vistos durante la segunda década de este siglo. Se sitúa apenas por encima del año de crisis pandémica (2020) y del 2022, cuando el país experimentó una inflación del 10,1%. En resumen, en términos reales el ingreso promedio actual de los hogares es casi una quinta parte inferior que la reportada en el 2014.

Analizar el ingreso promedio de todos los hogares puede ocultar comportamientos distintos en los diferentes grupos sociales. Por ello, es oportuno tener una mirada más detallada. Una manera de aproximarse a esos comportamientos es clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita. Esto permite identificar ganadores y perdedores de esta época de empobrecimiento general.

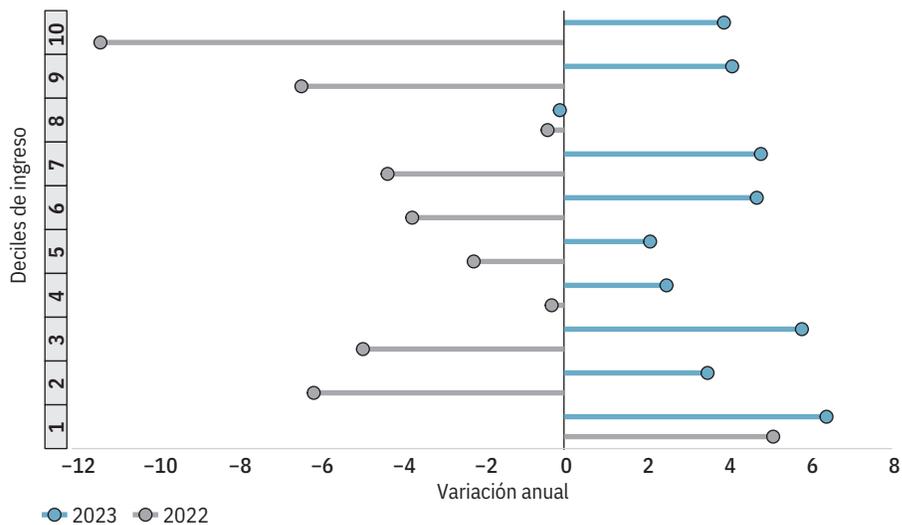
Un primer paso es determinar la situación detrás de la mejora coyuntural entre el 2022 y el 2023. El gráfico 2.2 muestra que casi todos los deciles registraron aumentos en el ingreso neto total en el 2023, sobre todo el primer y tercer decil (con excepción del octavo decil, que registró una leve caída de -0,1%). En otras palabras, casi todos parecieron clasificar como “ganadores”.

Un segundo paso resulta necesario, sin embargo, a partir de una advertencia que debe ser considerada en el análisis. Las variaciones en el ingreso no pueden ser vistas solo en términos de porcentajes de aumento en relación con el 2022: quedarse en las cifras relativas invisibiliza el monto en colones que cada decil, efectivamente, recibió por el aumento contabilizado. Por ejemplo, el crecimiento real del 6,4% del primer decil se traduce en 9.000 colones al mes, mientras que el 3,9% de aumento en el décimo decil equivale a 113.000 colones. Esto significa que, aunque porcentualmente se benefició más a la población más pobre (más “ganadores”), la brecha absoluta de ingreso entre este grupo y los de mejor posición económica, aumentó de manera importante.

Para dimensionar las diferencias en los ingresos percibidos por los estratos sociales a lo largo del tiempo es especialmente útil, entonces, ir más allá al seguimiento a los montos promedio que los hogares reciben de un año a otro. El gráfico 2.3 muestra los promedios según deciles de ingreso para el período 2017-2023. Para facilidad de lectura, se divide los hogares en dos grupos: los cinco deciles de menor ingreso (gráfico 2.3.a) y los cinco deciles de mayor ingreso (gráfico 2.3.b), pues permite observar mejor las diferencias. El primer decil, el de los hogares de

Gráfico 2.2

**Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, según decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>**  
(porcentajes)



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

más bajo ingreso, percibe en promedio 167.000 colones, considerando todos los rubros que obtienen por alguna vía todos sus miembros. En general, cada decil aumenta en 1,4 veces el ingreso promedio de su antecesor. Sin embargo, el ingreso del décimo decil, el cual agrupa los hogares de alto ingreso, casi duplica al del noveno decil, y en el 2023 se situó en 3.260.000 colones, unas veinte veces mayor que los del primer decil.

Ninguno, por cierto, ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el año prepandemia (2019). Aunque el primer decil está cerca, su nivel de ingresos es, como se ha mencionado, muy bajo. Los hogares que más han experimentado una pérdida de ingresos han sido los deciles nueve y diez, en los que se ubica una fuerte representación de personas empleadas del sector público.

Es importante reiterar los problemas que tienen las encuestas de hogares para captar y medir los ingresos de los hogares, especialmente en las colas inferior y superior de la distribución, sobre todo en

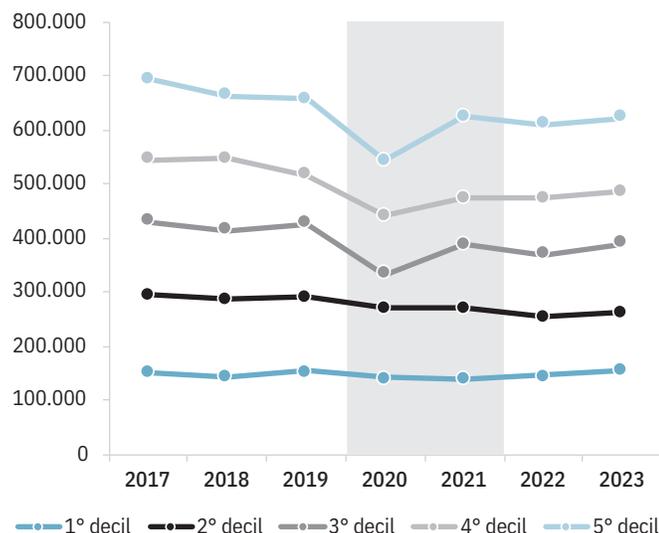
el 1% de ingresos más altos del país. Estos últimos, los de mayor riqueza e ingreso del país, raramente son captados por las encuestas, por lo que estas probablemente llegan hasta un nivel medio-alto en la distribución de ingresos del país. Por ello, no puede afirmarse que los hogares del décimo decil sean los de ingresos realmente más altos, sino simplemente aquellos con mayores ingresos dentro de la población que pudo ser estudiada.

Para afinar las estimaciones sobre los ingresos de los hogares es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Los resultados de un estudio novedoso en esta línea se presentaron en el anterior Informe Estado de la Nación (PEN, 2023b). Esa investigación sugiere que la desigualdad de ingreso en el país es sustancialmente más amplia a la que reporta el INEC. En futuras ediciones se actualizará esta línea de investigación para determinar si hay cambios en relación con la situación captada en ese año.

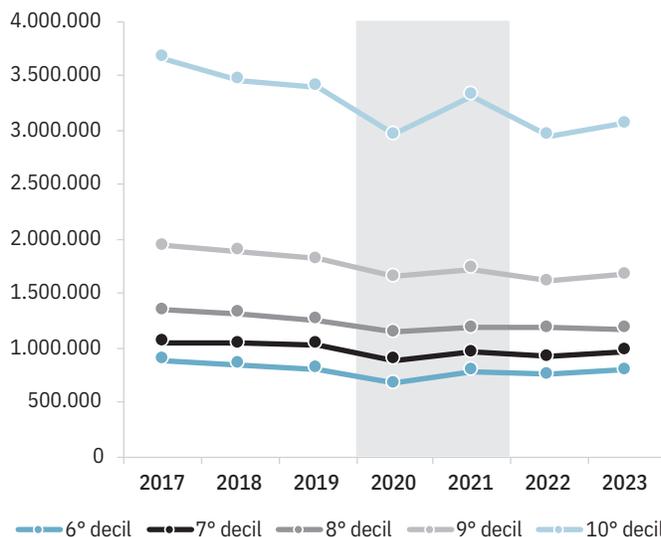
## Gráficos 2.3

### Ingreso promedio real del hogar, según decil de ingreso per cápita<sup>a/</sup> (colones reales al mes)<sup>b/</sup>

a) Mitad de hogares de menor ingreso



b) Mitad de hogares de mayor ingreso



a/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita. El área sombreada representa la pandemia covid-19.  
b/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.  
Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

El análisis de cómo se distribuyen los ingresos entre la población es un paso indispensable para el examen de la desigualdad social en una sociedad. Esta desigualdad es causa y efecto de otras inequidades en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud, la tecnología, entre otros. La anterior edición del Informe (2023) dedicó un capítulo especial al estudio de estas otras desigualdades, con base en una amplia recopilación de diversas fuentes de información. No se replica en este caso pues, por tratarse de inequidades estructurales, la situación no muestra cambios abruptos de un año a otro.

Un indicador muy utilizado en el estudio de la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>5</sup>. En el 2023, este se estimó para Costa Rica en 0,502 sin cambios con respecto al año anterior (gráfico 2.4). Esta cifra se ubica por debajo del promedio de los últimos veinte años y es el más bajo de la serie de la Enaho que se mide desde el 2010, cuando hubo un cambio metodológico en la encuesta. Aunque el coeficiente de Gini disminuyó, su nivel sigue siendo comparativamente alto, tanto en el contexto histórico nacional como internacional.

Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2023, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 31,9% del total, para una relación de 19,9 veces, la cifra más baja desde el 2010. En la última década, el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Los resultados de los ingresos reales de los hogares permiten arribar a una conclusión acerca de la leve reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso vista en los años posteriores a la pandemia. Esta disminución no ha sido producto de una reducción en las brechas de ingresos debido a una época de progreso económico que haya favorecido, también, a los hogares más pobres. La situación detrás de esto tiene un perfil muy diferente. El aplanamiento de las brechas de ingreso ha ocurrido debido a una desmejora casi generalizada en los ingresos de los hogares, excepto para el primer decil, cuyos muy bajos ingresos no variaron mucho. Por cierto, para estos hogares, una parte medular de las remuneraciones que perciben son las transferencias sociales de la política pública, la cual siguen siendo muy relevantes para mejorar la calidad de vida de las personas. Este tema se analiza en profundidad más adelante.

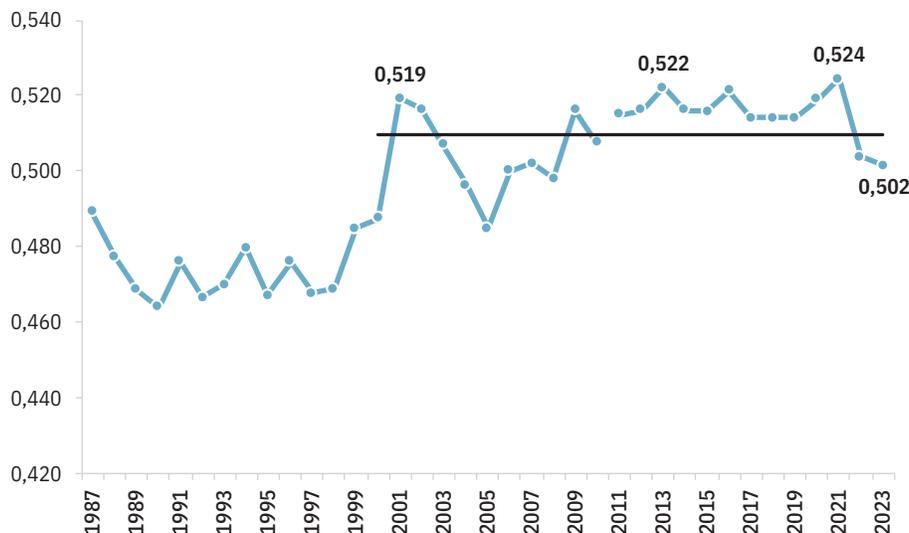
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### PATRONES MULTIDIMENSIONALES DE LA DESIGUALDAD,

véase Capítulo 6, Informe Estado de la Nación, 2023b  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 2.4

**Coefficiente de Gini<sup>a/</sup>**



a/ Medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio del período 2000-2022.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

**Pobreza por ingresos se acerca al promedio de mediano plazo, la multidimensional sigue bajando y alcanza el mínimo**

La pobreza definida como insuficiencia de ingresos<sup>6</sup> se situó en el 2023 en un 21,8% de los hogares y un 6,3% la extrema (gráfico 2.5), cada vez más cerca del nivel promedio que mostró el país en el período 1995-2019. En números absolutos, se estima que en el 2023 aproximadamente 390.000 hogares y 1.281.000 personas vivían en pobreza total, de los cuales 113.000 hogares y 394.000 personas estaban en extrema pobreza.

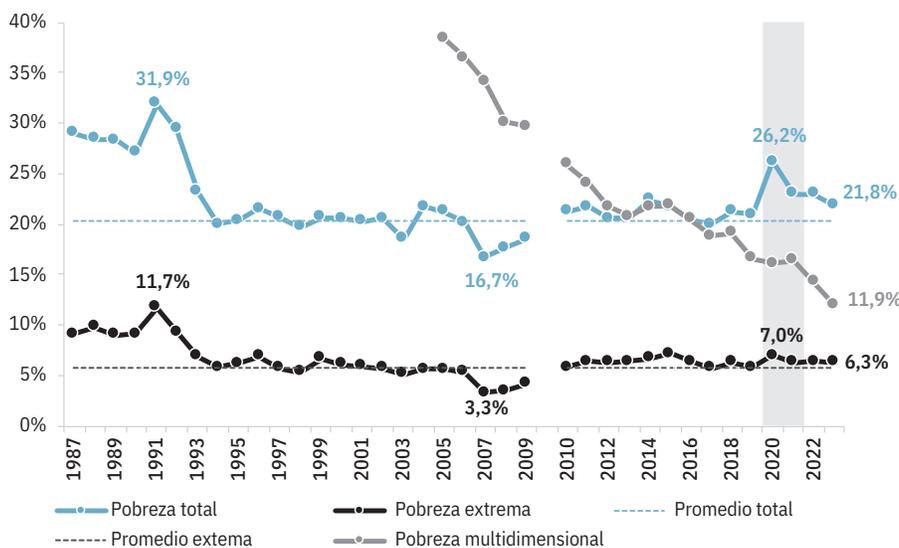
En un contexto de largo plazo, puede decirse que, luego del leve aumento de la pobreza a inicios de la década de los noventa, a partir del año 1994 se inició un período de estancamiento de este indicador en alrededor del 20% de los hogares, con algunos altibajos (2003, 2007-2009 y 2014). En el año 2020, la pobreza por ingresos experimentó un salto asociado al *shock* económico y social provocado por la pandemia por covid-19. En el 2023 el nivel de la pobreza por ingresos se mantiene levemente superior al promedio. Al cierre de la edición de este capítulo no estaban disponibles los resultados de la Enaho 2024.

La pobreza por ingresos entre el 2022 y el 2023 bajó tanto en las zonas rurales como en las urbanas, ubicándose en un 26,4% entre las primeras y un 20,1% entre las segundas (gráfico 2.6). Es importante señalar que la reducción de la pobreza rural implicó un cambio en la tendencia que venía registrándose desde el año 2020, aunque aún se ubica por encima del 2019. Cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que ambas son prioritarias de atender por las políticas públicas en la materia, pero con programas específicos y diferenciados para cada una.

Por regiones, solo la Central mostró un cambio estadísticamente significativo al disminuir el porcentaje de pobreza por ingresos entre el 2022 y el 2023 (gráfico 2.6). Persisten como las más pobres la Huetar Caribe y la Brunca, seguidas por la Huetar Norte, Pacífico Central y Chorotega. Como es usual, la región

Gráfico 2.5

**Incidencia de la pobreza, según método<sup>a/</sup>**  
(porcentaje de hogares)

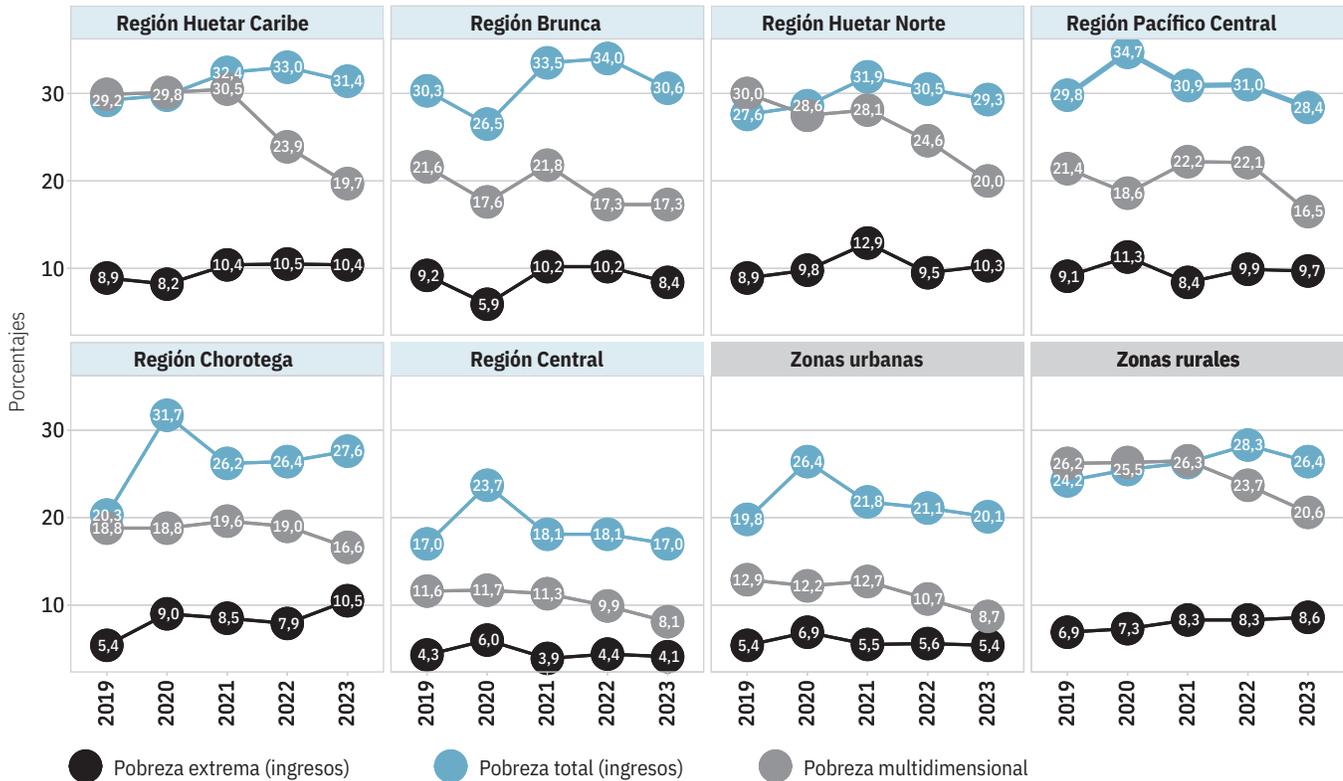


a/ Las líneas punteadas indican el valor promedio del período 1995-2019. La zona gris representa el efecto de la pandemia por covid-19.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráficos 2.6

**Incidencia de la pobreza por método, según región y zona**  
(porcentaje de hogares)



Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

Central ostenta los niveles más bajos. La única región que aún no vuelve al nivel prepandemia (2019) es la Chorotega, que ahora se asemeja al resto de regiones fuera del Valle Central. Esta región, además, tuvo un aumento estadísticamente significativo en la pobreza extrema.

La pobreza por ingresos no es la única manera de medir esta condición. En Costa Rica también se calcula la pobreza multidimensional<sup>7</sup>, la cual se situó en un 11,9% en el 2023. Este nivel implica una reducción estadísticamente significativa de 2,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. El valor del 2023 es el más bajo desde que este indicador se estima (2010). En casi todas las zonas y regiones del país se registraron disminuciones, excepto en la Brunca.

Este método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares

y no utiliza directamente el ingreso para estimarla. De los indicadores incluidos, los de mayor incidencia entre los hogares en pobreza multidimensional no han variado en los últimos años: bajo desarrollo de capital humano (71%), no tener seguro de salud (60%), el mal estado del piso o el techo de la vivienda (51%) y el incumplimiento de los derechos laborales (45%). La reducción en este indicador en los últimos cinco años está asociada, entonces, a la dimensión de educación, pues disminuyen los hogares que tienen menores de edad con rezago y no asistencia escolar, así como sin logro de bachillerato. El *Informe Estado de la Educación 2023* señalaba que las autoridades educativas habían adoptado un conjunto de medidas administrativas y de evaluación con el fin de “retener” a la población en el sistema de educativo público durante la

pandemia y no en mejoras en la calidad de la educación (PEN, 2023a).

Un aspecto por señalar es que, en el 2023, todas las regiones tienen una incidencia de la pobreza por ingresos mayor a la multidimensional, lo cual ocurrió en el período pospandemia (gráfico 2.6). Para reducir la pobreza por ingresos es importante mejorar el acceso a un empleo de calidad, pues el efecto de la política social es más evidente en la pobreza multidimensional en un mediano plazo.

Cuando se combinan los resultados de las dos metodologías de pobreza, se obtiene que un 5,8% de los hogares del país son pobres por insuficiencia de ingresos y por privaciones multidimensionales; el porcentaje más bajo desde que se calculan ambas mediciones. Ello equivale a 105.000 hogares y 430.000 personas. El perfil de estos hogares se caracteriza

por tener altas tasas de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65), bajo nivel educativo de sus miembros (primaria completa o incompleta), alto rezago escolar entre la población infantil y adolescente, un alto porcentaje de jefaturas femeninas monoparentales, importantes problemas de empleo como informalidad, desempleo y no participación laboral), viviendas en mal estado, con hacinamiento y sin acceso a Internet.

Tal y como se indicó en la edición anterior de este capítulo, es conveniente efectuar una revisión de los indicadores incluidos en las cinco dimensiones de este enfoque. Es indispensable que capturen con mayor precisión las privaciones que más afectan en la actualidad la calidad de vida y el bienestar de los hogares.

### En treinta años el perfil de pobreza cambió poco, pero sobresale su aumento en la niñez y adolescencia

En esta trigésima edición del Informe Estado de la Nación se analiza cuáles han sido los principales cambios en el perfil de los hogares y las personas pobres entre las décadas de los noventa y el 2023. De acuerdo con los resultados, en general, la pobreza sigue afectando a los grupos con menores oportunidades y capacidades, tales como los hogares numerosos, aquellos integrados por más menores de edad, sin personas ocupadas, población con baja escolaridad, hogares con jefaturas femeninas o personas con vulnerabilidades, tales como la discapacidad o la vejez.

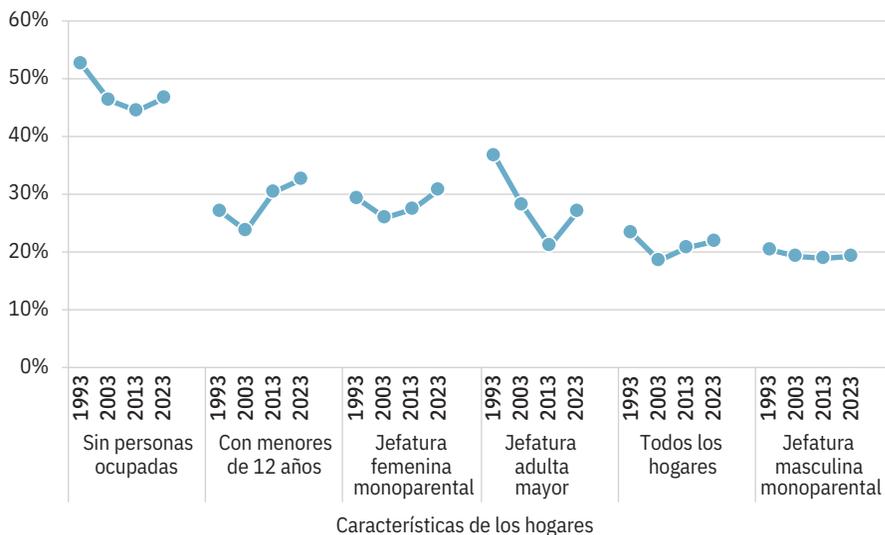
La incidencia de la pobreza mostró reducciones en todas las características desde inicios de los años noventa hasta la primera década del siglo XXI (gráfico 2.7). Posteriormente, ha tenido comportamientos dispares, pues en los hogares con jefatura adulta mayor siguió disminuyendo, aunque aumentó en el contexto de la pandemia. Otras características empezaron a aumentar a partir de la segunda década del siglo XXI, por ejemplo la pobreza en la niñez y adolescencia, en las jefaturas femeninas monoparentales y en los hogares sin inserción laboral o con problemas de calidad del empleo.

El aumento de la pobreza en los grupos más jóvenes, desde hace más de una década,

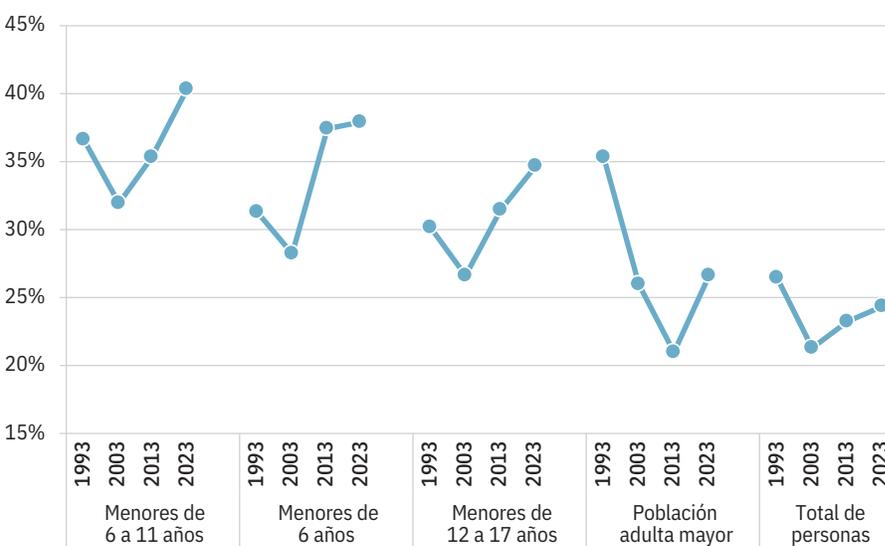
## Gráficos 2.7

### Incidencia de la pobreza, según características de los hogares y las personas (porcentaje de pobreza)

a) Características de los hogares



b) Características de las personas



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

refleja que las tasas de fecundidad son más altas entre los hogares de menores ingresos. Este resultado tiene implicaciones estratégicas para el desarrollo futuro del país, pues pone en evidencia que se acumulan rezagos y barreras persistentes para que las nuevas generaciones logren desarrollar sus capacidades en esta etapa crucial, y así lograr un mayor bienestar

a lo largo de sus vidas. Además, por si fuera poco, a este empobrecimiento de las generaciones más jóvenes se le suma la grave crisis educativa documentada en los *Informes Estado de la Educación* (2021 y 2023), la cual se caracteriza por un sistema público con fuertes carencias en aprendizajes básicos, respuestas institucionales insuficientes, recortes

presupuestarios e incumplimiento de los acuerdos nacionales en esta materia. Históricamente, la movilidad social en Costa Rica se ha basado en un régimen de bienestar y políticas sociales de vocación universal, las cuales están perdiendo fuerza por el manejo fiscal y los problemas para su financiamiento, como se analiza más adelante en este capítulo.

Este empobrecimiento de las generaciones más jóvenes ocurre en un período de fin del bono demográfico e inicio de un acelerado proceso de envejecimiento de la sociedad costarricense (Rosero, 2023). Estas tendencias han alterado profundamente su estructura demográfica: no solo las cohortes de niños, niñas y jóvenes son hoy más pequeñas que treinta años atrás, sino que lo serán en el futuro. En cambio, un 25% de las personas habitantes en el país tendrá 65 años o más dentro de un cuarto de siglo. Debido a estos imperativos demográficos adversos, Costa Rica requiere que sus niños, niñas y adolescentes tengan acceso a un conjunto cada vez más amplio de oportunidades y capacidades, para dar soporte económico a la sociedad; sin embargo, en la actualidad está ocurriendo una evolución totalmente en sentido contrario, lo que compromete el desarrollo humano sostenible del país en el mediano y largo plazo.

Un tema al que este capítulo le ha dado seguimiento por varios años es el ciclo de “entrada y salida” de la pobreza por ingreso de muchos hogares en el país (PEN, 2021). Importantes segmentos de la población se encuentran atrapados en este ciclo, una condición de permanente vulnerabilidad social. La medición interanual del 2022 al 2023, en la que se registró una reducción de la pobreza, no cambió esta tendencia, la cual mostró valores similares al período prepandemia: el 10,0% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2023, el 8,3% entró a ella, el 14,3% permaneció como pobre en ambos años y el restante 67,4% como no pobre.

Para profundizar en el análisis de estos resultados, se utilizó la base de datos del semipanel (o empate) de la Enaho. A partir de este semipanel es posible dar seguimiento a un mismo grupo de hogares y

de personas en dos años consecutivos, pues el INEC identifica a los hogares cuyas características coinciden en ambas encuestas<sup>8</sup>. En esta oportunidad se logró “empatar” un 49% de los registros de la encuesta del 2023, una proporción mayor que en años anteriores. Como el semipanel reduce la muestra, podría inducir a una subestimación o sobreestimación de la incidencia de la pobreza respecto a las cifras oficiales<sup>9</sup>.

Los datos estimados en el 2023 por este método apuntan que el 22,6% de hogares se encuentra en pobreza total (+0,8pp que la cifra oficial del INEC) y el 6,7% en pobreza extrema (+0,4pp). En el 2022, las divergencias en relación con las cifras oficiales fueron también muy bajas. Estos resultados permiten afirmar que las estimaciones con el semipanel siguen estando dentro de los márgenes de error de las encuestas de corte transversal (es decir, de cada año con toda la muestra), pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza<sup>10</sup>.

Si el análisis enfatiza en los hogares en condición de pobreza, y no en el conjunto de la población, la alta magnitud de la “circulación” hacia fuera y hacia adentro de esta condición de la población socialmente vulnerable es evidente. Un 37% de

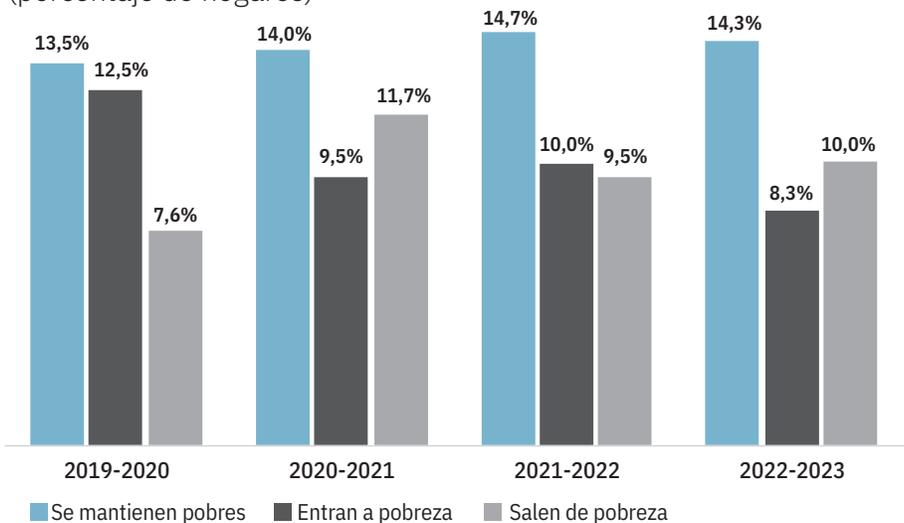
las personas pobres en el 2023 no lo era el año anterior. Por su parte, de los hogares pobres en el 2022, lograron salir el 41% en ese. Esto confirma la existencia de una importante cantidad de hogares que viven sin poder escapar de la pobreza de manera permanente.

Algunas regiones presentan diferencias en el porcentaje de hogares que se mantienen en la pobreza entre el 2022 y el 2023, con respecto al promedio nacional. Las cifras son más altas para las Huetares Norte (72%) y Caribe (70%); es decir, en estas la pobreza es más estable, mientras que la región Central tiene el menor porcentaje (59%). En las demás los niveles fueron similares al promedio nacional (63%).

Al comparar los resultados del semipanel 2022-2023 con los datos publicados en capítulos anteriores de este Informe, se observa un patrón similar al período 2020-2021, solo que en magnitudes menores, con más cantidad de hogares saliendo de la pobreza y menos entrando (gráfico 2.8). La cantidad de hogares que se mantienen pobres es relativamente estable en todos los años, alrededor de un 14%, por esta razón el resto de la incidencia lo determina el efecto neto en el flujo de los hogares.

Gráfico 2.8

### Flujo de hogares según la condición de pobreza por ingresos. Semipanel de la Enaho, del 2019 al 2023 (porcentaje de hogares)



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos del semipanel de las Enaho del INEC.

### Disminuye el porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza en comparación con treinta años atrás, sin progresos en la última década

Una condición social a la que este Informe ha dado seguimiento es la vulnerabilidad a la pobreza de ciertas capas de la población. En esta condición se encuentran, en principio, los hogares catalogados como “no pobres”, pero cuyos ingresos per cápita apenas superan el límite de clasificación. Los resultados ya vistos de la “circulación” de los hogares hacia dentro y hacia fuera de la pobreza sugieren que esta población es numerosa.

En el 2023, un 12% de los hogares de Costa Rica se ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza (LP), pero inferior a 1,4 veces la LP (gráfico 2.9). Esto muestra una disminución con respecto al año anterior, el cual se había ubicado entre los más altos desde el 2010. Una parte importante de estos hogares son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro; tal y como fue evidenciado en el acápite anterior.

En cantidad de hogares, se estima que 215.000 estaban en vulnerabilidad a caer en la pobreza, cifra que aún se mantiene alta con respecto a años anteriores (solo la supera el 2020 y 2022). Para alejarlos de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor al promedio nacional y, además, sostenido en el tiempo. Ambas condiciones se cumplen con alta probabilidad cuando ese crecimiento está asociado a empleos que cumplan las garantías laborales. Sin embargo, esto no es lo que ha ocurrido en Costa Rica durante la última década, época en que los ingresos reales se redujeron y se crearon relativamente pocas oportunidades laborales formales en relación con el crecimiento de la población en edad de trabajar.

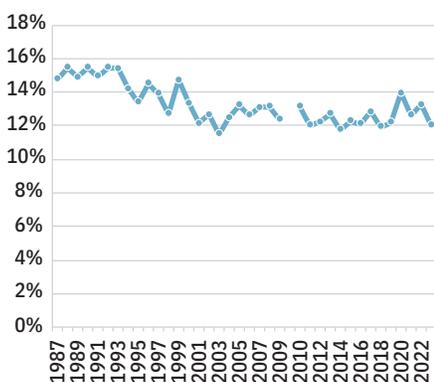
La pobreza y la vulnerabilidad pueden variar no solo por el comportamiento del ingreso per cápita del hogar, sino también por el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y el monto estimado de las LP. Por ejemplo, el incremento significativo de la incidencia de la pobreza del año 2020 se explica principalmente por la contracción de los ingresos y el empleo, pues el monto de las líneas de pobreza se mantuvo casi invariable. Igual fenómeno ocurrió en el año 2021 (gráfico 2.10).

El panorama cambió en el 2022, cuando el aumento en el costo de la vida afectó con mayor intensidad a la CBA, que marca la línea de pobreza extrema. Esta línea subió un 16,4% con respecto al 2021. Dicho incremento fue superior al del índice general de precios al consumidor (IPC). En este caso, la incidencia de la pobreza no varió por que los ingresos per cápita del primer decil crecieron aún más que el costo de la CBA, un 18,4% en términos nominales (7,6% real). Una situación similar, aunque de mejor intensidad, ocurrió entre los hogares del segundo decil, cuyos ingresos reales aumentaron un 11,4%, ligeramente por encima del costo de la CBA.

En el año 2024, el costo de la CBA se ha reducido con respecto al 2023: -3,1% la urbana y -2,0% la rural. Esto ocurre también en el caso de la línea de pobreza total (-1,3% y -0,9%, respectivamente). De este modo, solo vía líneas de pobreza se podría dar una reducción de esta, aunque los ingresos de los hogares no hayan aumentado. Cabe recordar, como se ha explicado, que en la medición de la pobreza inciden varios factores, tales como el empleo y las transferencias monetarias de la política social.

Gráfico 2.9

#### Porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza<sup>a/</sup>

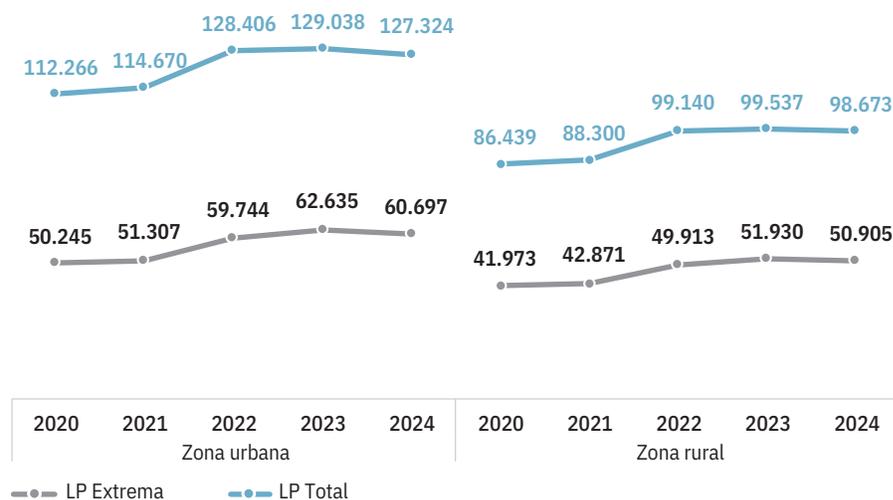


a/ Hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP.

Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 2.10

#### Líneas de pobreza total y extrema<sup>a/</sup> (en colones corrientes<sup>b/</sup>)



a/ Los valores de las líneas de pobreza (LP) usados para la medición oficial son los referidos al mes de junio de cada año. La LP de pobreza extrema es equivalente al costo de la canasta básica alimentaria.

b/ Corresponde a los montos per cápita (o por persona).

Fuente: Morales, 2024, con datos del INEC.

La publicación en breve de la Enaho 2024 permitirá discernir lo ocurrido.

**Aporte especial: las amplias disparidades en los recursos asignados y en el uso de los servicios en las áreas de salud refuerzan las desigualdades en el territorio**

Conforme la sociedad costarricense evoluciona y los procesos de envejecimiento, perfil epidemiológico crónico y transformación de los mercados laborales se consolidan, la gestión del seguro social se torna más compleja, tanto por el lado de su financiamiento como por el de los servicios brindados. El *Informe Estado de la Nación (2023)* examinó las múltiples manifestaciones de la desigualdad social en Costa Rica e identificó perfiles en las asimetrías territoriales en asuntos clave para la calidad de vida de las personas, los cuales se vinculan con sus derechos

fundamentales, como el acceso a la salud.

Para darle continuidad a este enfoque, Pacheco (2024a) analiza las desigualdades territoriales en la asignación de recursos, acceso y uso de los servicios de salud pública. Los resultados muestran amplias diferencias en el primer de atención, aproximado con las 105 áreas de salud de la CCSS, tanto en los presupuestos per cápita, como en los servicios ofrecidos y la cantidad de personas atendidas, que no parecen responder a criterios rigurosos como el perfil epidemiológico de la población adscrita o a la ubicación territorial.

Además, se identifica que muchos Ebais atienden a una población que supera el parámetro adecuado definido por la CCSS (4.000 personas por equipo). Para lograr el cumplimiento de esta norma, el déficit se estima en 189 establecimientos. Se encontró que la sobrepoblación es un factor que condiciona el acceso al primer

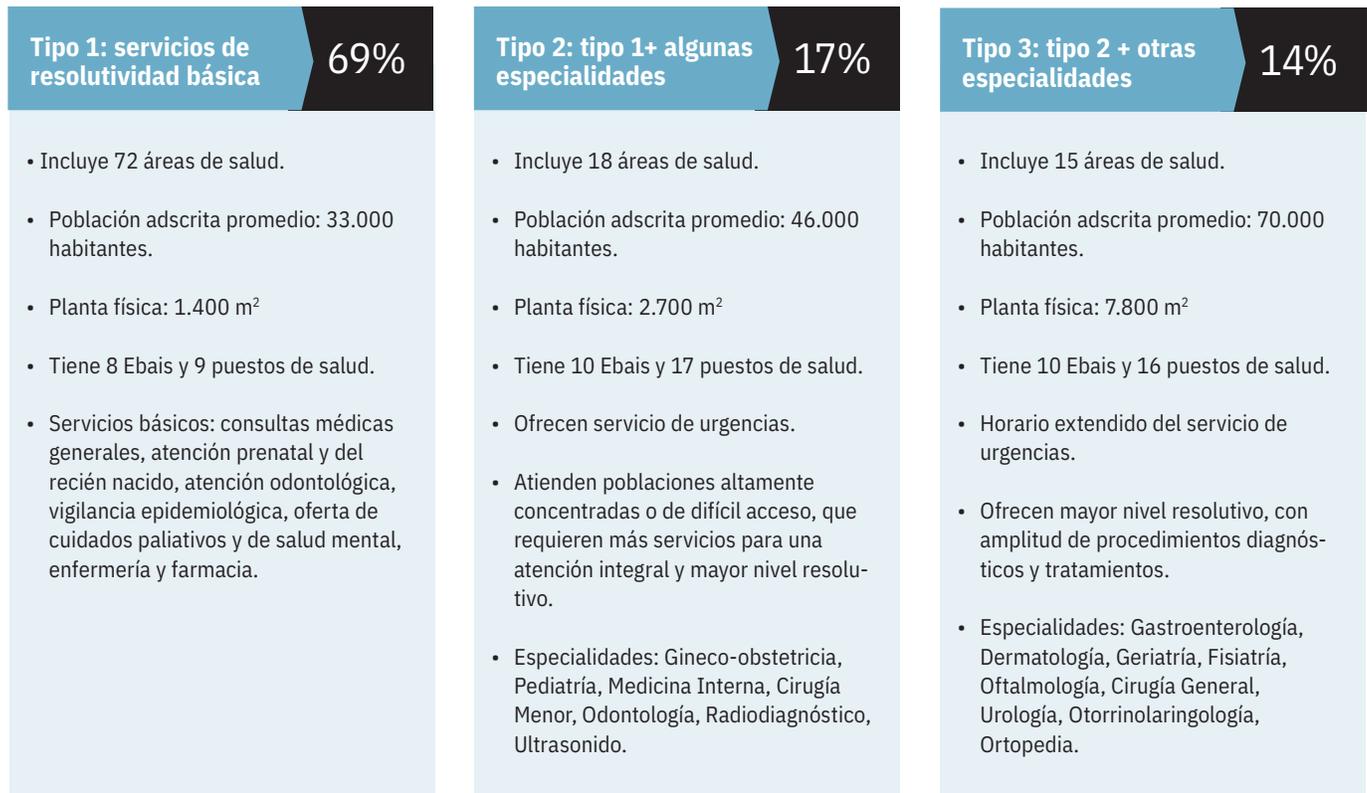
nivel de atención, pues existe un vínculo inverso entre la cantidad de habitantes por Ebais y las consultas generales.

Un primer paso en el análisis de la capacidad de la gestión de salud pública de la CCSS para proveer un acceso equitativo entre la población del país es la distribución de los recursos financieros. Esta muestra amplias diferencias entre las áreas de salud (AS) de la CCSS. En el 2023, el presupuesto per cápita se estimó en 70.367 colones, con un rango que iba desde 48.696 (AS Pérez Zeledón) a 430.974 colones (AS San Rafael de Puntarenas), una diferencia de 8,8 veces.

La diversidad en el presupuesto per cápita podría asociarse a los distintos niveles de complejidad a los que pertenecen las áreas de salud (figura 2.1). Por ello es necesario incluir en el análisis esta consideración. De las 105 áreas, la mayoría ofrece los servicios de atención básicos (69% son de tipo 1) y solo el 14%

Figura 2.1

**Caracterización de las áreas de salud de la CCSS, por tipo de servicios**



Fuente: Pacheco, 2024a con base en CCSS, 2022.

tiene mayor complejidad. La asignación per cápita de los tipos 1 y 2 es muy similar entre sí (112.000 colones); en cambio, el tipo 3 recibe en promedio de 188.000 colones, más del 50% de los recursos que los anteriores. Una característica que quizás resulta aún más importante para el análisis de esta distribución de recursos es que, incluso dentro de las AS de un mismo tipo, existen amplias diferencias en el financiamiento asignado por persona, sin que ello esté directamente vinculado a diferencias en los patrones epidemiológicos.

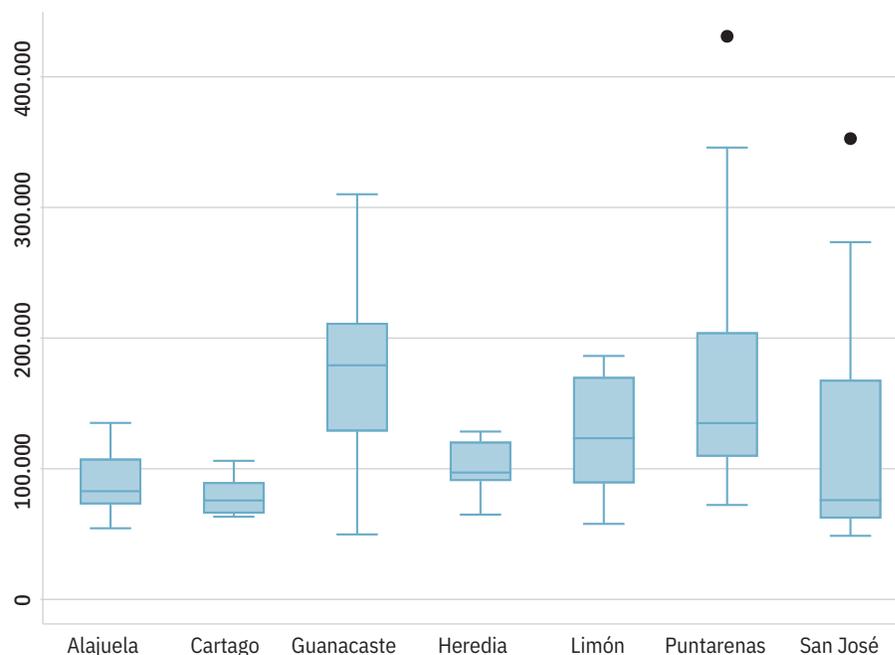
La amplia disparidad de recursos presupuestados en el 2023 por AS es notoria aún en un nivel territorial tan agregado como lo son las provincias (gráfico 2.11). Puntarenas y San José muestran la mayor desigualdad interna en los recursos que reciben las AS, mientras que en Cartago y Heredia las brechas son menores. En San José, las diferencias alcanzan 4,4 veces entre la asignación per cápita más alta y la más baja; en Puntarenas la brecha es 4,0 veces. En cambio, las diferencias internas en Heredia y Cartago son significativamente menores: 1,5 veces y 1,7, respectivamente.

La diversidad en las asignaciones presupuestarias sugiere la necesidad de revisar las metodologías de estimación actual para que sean más acordes a las dinámicas de cada área de salud, y que consideren aspectos como los requerimientos sanitarios ante los distintos perfiles epidemiológicos y módulos de pago por desempeño (Pacheco, 2024a).

El acceso a los servicios de salud también se ve afectado por la disponibilidad de recursos humanos y de infraestructura. En el caso de los Ebais, el país cuenta con 1.148 equipos de atención que provee cada uno, en promedio, servicios para 4.584 personas. El promedio de población por atender es un tema de debate constante. El parámetro definido actualmente por la CCSS es de 4.000 personas por Ebais (CCSS, 2022). De este modo, cada equipo debe atender, en promedio, más población que el estimado conveniente, una demanda en exceso, o sobrecapacidad, del 15%. Para bajar este nivel al parámetro institucional debería haber alrededor de 189 centros adicionales (un

Gráficos 2.11

**Distribución de los recursos presupuestarios per cápita en las áreas de salud, según provincia. 2023**  
(colones per cápita)



Fuente: Pacheco, 2024a con datos de la Gerencia Financiera de la CCSS.

total de 1.334 Ebais). La cifra podría variar según los criterios utilizados para calcular ese “óptimo”, según sea el tipo de zona: rural o urbana.

Los datos muestran la existencia de ocho AS en las cuales el total de Ebais es superior al parámetro (Nicoya, Siquirres, Turrialba-Jiménez, Nandayure, Coto Brus, Osa, Talamanca y Abangares). Estos son territorios mayormente rurales, de población más dispersa -el porcentaje de población urbana de apenas el 37%- , condición que podría justificar esa cantidad de Ebais.

No obstante, se identificaron 71 áreas de salud que ocuparían nuevos Ebais. En estas la necesidad oscila en un rango que va desde uno establecimiento adicional (situación de 31 AS) hasta más de diez, en el caso de un área de salud. Las tres áreas con mayores déficits son Cartago (siete equipos), Coronado (nueve equipos) y Pérez Zeledón (trece equipos).

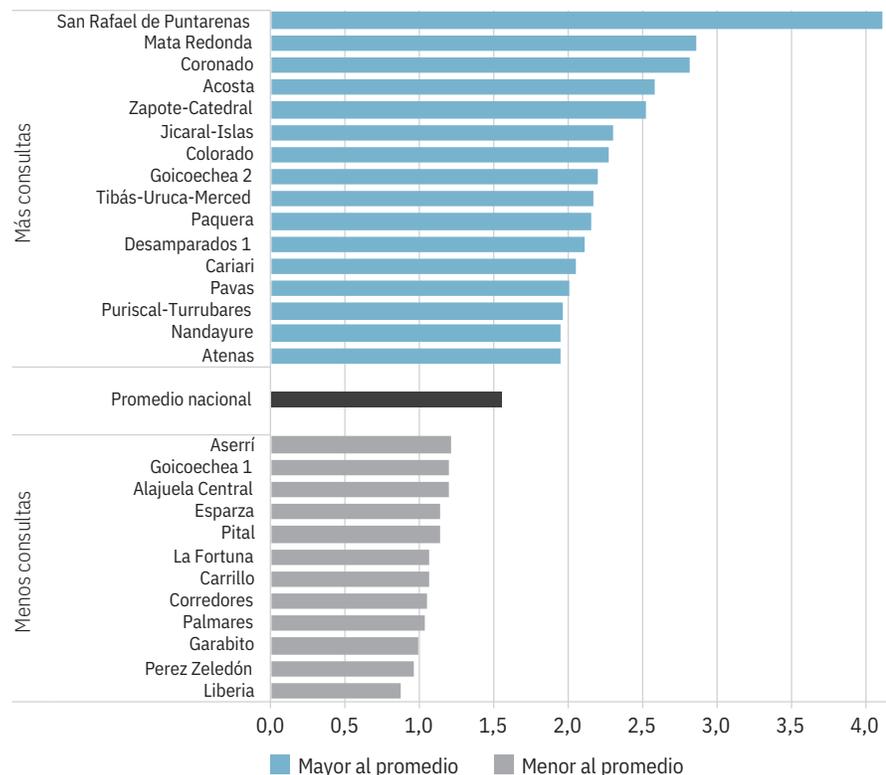
De acuerdo con el Anuario de

Estadísticas de Salud de la CCSS, en el 2023 las Áreas de Salud generaron un total de 8.234.949 consultas externas. De estas, 7.702.177 (93,5%) fueron generales y 532.772 especializadas. Esto significa que, en promedio, las AS produjeron 1,56 consultas por habitante.

La producción, sin embargo, varía de forma considerable entre los distintos territorios, desde 0,88 consultas por habitante en Liberia a 4,12 en San Rafael de Puntarenas. De hecho, Liberia, Pérez Zeledón y Garabito poseen coeficientes de una consulta o menos por habitante, en tanto 13 AS mostraron valores por encima de dos consultas (gráfico 2.12). Cabe anotar que Garabito y Pérez Zeledón se ubican entre las 15 AS con mayor déficit de Ebais, lo cual sugiere que la ausencia de suficientes equipos de atención es, en efecto, una barrera de acceso relevante para múltiples poblaciones costarricenses.

Gráfico 2.12

### Promedio de consultas externas por habitante, según áreas de salud seleccionadas<sup>a/</sup>. 2023



a/ De las 105 áreas de salud, el gráfico muestra solamente aquellas que tienen más consultas, o menos, con respecto al promedio nacional (1,56). El criterio de corte es una desviación estándar por encima o por debajo de ese promedio.

Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023) y estimaciones poblacionales del Departamento Actuarial de la CCSS.

El acceso a servicios estratégicos es otra área de importancia en la atención de la salud. Los procedimientos diagnósticos sirven para detectar enfermedades en las etapas iniciales y mejorar la esperanza y calidad de vida de la persona. Por ejemplo, el cáncer de mama es una de las principales causas de muerte en las mujeres costarricenses, por lo que resulta clave apuntar a la cobertura plena de la población meta con diagnósticos como las mamografías. Esta cobertura, sin embargo, dista mucho de la situación actual en Costa Rica.

Según la información de la CCSS, las tasas de cobertura de mamografías no solo son bajas en relación con la población meta, sino que también muestran

amplias diferencias territoriales. En total, las áreas de salud generaron 263.325 pruebas de este tipo en el 2023, pero en ninguna la tasa de cobertura de mujeres en el rango etario de 40 a 74 años supera el 49% (gráfico 2.13). Individualmente, las brechas son tan amplias que mientras en Cóbano, Santa Ana y Puerto Viejo-Sarapiquí menos del 10% de la población meta recibió una mamografía; en Coronado, San Rafael de Puntarenas y Acosta esos porcentajes fluctuaron entre 45% y 50% del grupo de referencia.

Los indicadores de productividad analizados condicionan el acceso de la población al primer nivel de atención. La relación entre la cantidad habitantes por Ebais y las consultas generales promedio

por áreas de salud muestra una relación inversa; es decir, por cada 1.000 personas adicionales que deba atender un área de salud, la tasa de consultas cae 0,22 puntos (gráfico 2.14). Esto podría estar asociado a problemas de saturación de los servicios y al poco personal en cada equipo de atención.

En cuanto a la atención de los servicios de urgencias, la información de la CCSS muestra un promedio nacional de 1,26 consultas por habitante. Las AS con valores más bajos se encuentran principalmente en la GAM. Por su parte, las cinco con mayores tasas se localizan en las provincias de Guanacaste y Puntarenas. Por ejemplo, en promedio, una persona residente de Abangares y Colorado acudirá 9 veces más a urgencias que una persona que habite en el área de cobertura de Escazú.

Lo anterior podría vincularse a la ausencia de servicios de urgencia en 72 áreas de salud. Se estima que 3.116.425 personas (59,2% de la población) reside en alguna AS que no cuenta con servicios de urgencia directos como parte de su paquete de prestaciones, aspecto que posiblemente obliga a estas personas a buscar dichos servicios en los otros niveles de atención y en hospitales regionales o nacionales.

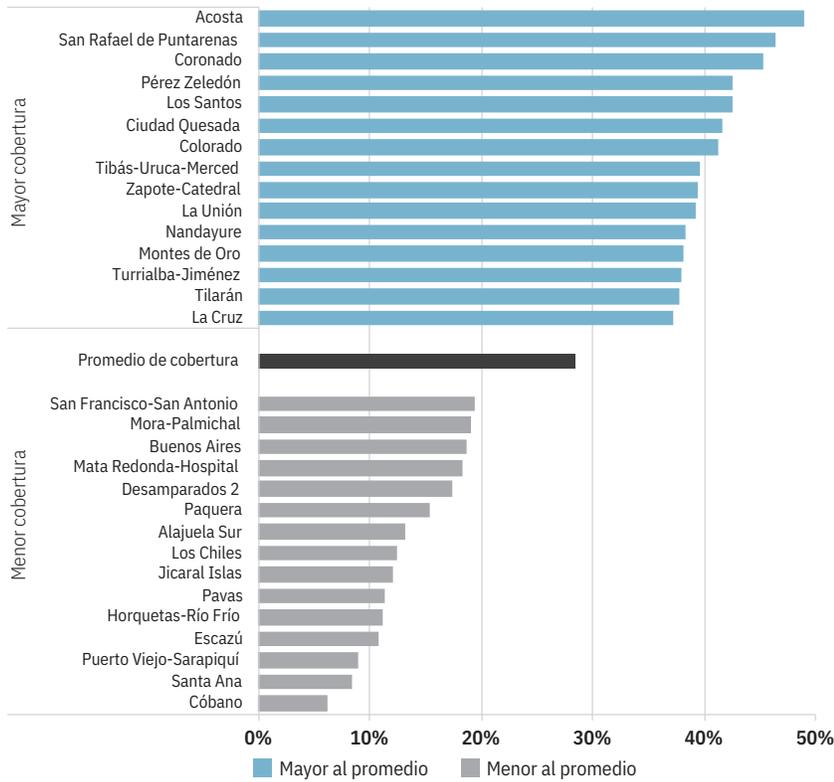
Otro indicador que genera la CCSS es el porcentaje de consultas de urgencias que no se califican como tales; es decir, situaciones que debieron haber sido resueltas en consultas generales. Posiblemente son personas que optan por resolver su problema de salud por dicha vía ante la imposibilidad de obtener una cita general o especializada en el Ebais.

A nivel nacional, el 52,3% de las consultas en urgencias se consideran “no urgencias”; es decir, pudieron ser resueltas en el primer nivel de atención. Sin embargo, esos porcentajes por áreas de salud fluctúan entre 0% en Ciudad Quesada y 99% en Oreamuno, Turrialba-Jiménez, Alajuela Central, Paraíso-Cervantes y San Juan-San Diego-Concepción. Geográficamente, los mayores porcentajes de no urgencias se concentran en la provincia de Cartago.

Una segunda barrera de acceso es de tipo geográfica. En el país, cerca de un

Gráfico 2.13

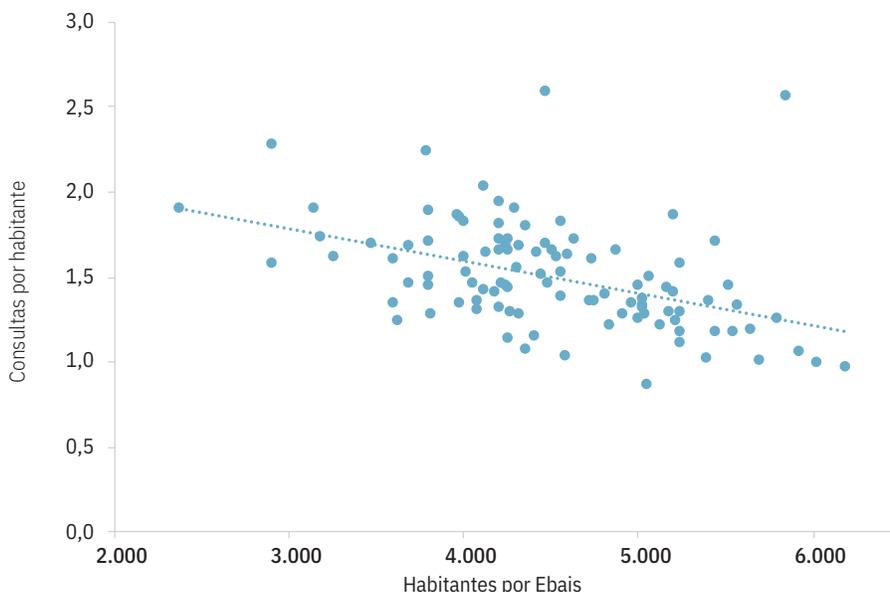
**Porcentaje de mujeres de 40 a 74 años con una mamografía realizada, según áreas de salud seleccionadas<sup>a/</sup>. 2023**



a/ De las 105 áreas de salud, el gráfico muestra solamente aquellas que tienen más cobertura, o menos, con respecto al promedio nacional (28,4%). El criterio de corte es una desviación estándar por encima o por debajo de ese promedio.  
Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023).

Gráfico 2.14

**Relación entre habitantes por Ebais y el promedio de consultas externas generales por habitante, según áreas de salud<sup>a/</sup>. 2023**



a/ Se excluye el área de salud de San Rafael de Puntarenas, debido a su valor extremo de consultas externas generales por habitante (3,8).  
Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023).

55% de la población debe viajar menos de 5 kilómetros para llegar a la sede del área de salud. Esta distancia es razonable y de acceso adecuado. Por el contrario, un 16% de la población debe viajar 15 kilómetros o más, lo cual se considera de acceso restringido a los servicios de salud. La mayoría de la población en esta situación se ubica en las zonas rurales del país, especialmente en el Pacífico Sur. No obstante, este factor tiene una débil asociación con las tasas de consulta por habitante.

En conclusión, la evidencia muestra que las desigualdades territoriales en materia de asignación de recursos, eficiencia y acceso a servicios de salud son significativas, producto de determinantes que operan desde la parte organizacional, financiera y clínica. La posibilidad de reducir esas brechas pasa, por lo tanto, por una multiplicidad de medidas en diversos ámbitos de la gestión médica y administrativa (Pacheco, 2024a).

En primer lugar, es importante mejorar el alineamiento entre necesidades y presupuesto por medio de prácticas de planificación que tomen como base los perfiles epidemiológicos de las AS y redireccionen recursos humanos, físicos y financieros hacia zonas con perfiles más severos. El fortalecimiento de la relación entre presupuesto y resultados podría abrir una oportunidad para generar indicadores de cobertura y acceso en ámbitos sensibles para la salud de la población, como tamizajes oncológicos y detección de condiciones crónicas (Pacheco, 2024a).

Otra alternativa de política pública que podría ayudar a reducir las brechas territoriales incluye la implementación de un amplio plan de inversiones que permita el establecimiento de los 189 Ebais (edificaciones y equipos clínicos) en áreas de salud con más déficit.

Finalmente, los Ebais constituyen esa puerta de ingreso del sistema, cuya capacidad resolutoria debería ser superior al 60% de los casos que demandan servicios de salud, según se planteaba en la reforma de los años noventa. Este parámetro no se ha alcanzado desde hace treinta años. Lograrlo pasa por mejorar la atención oportuna (evitándole a la persona

paciente traslados innecesarios), así como reducir los gastos por atenciones evitadas en las salas de urgencias. A ello se suma la ampliación de iniciativas en materia de prevención de la enfermedad y promoción de la salud (Pacheco, 2024a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### DESIGUALDADES TERRITORIALES EN SALUD

véase Pacheco, 2024a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Manejo político de la inversión social pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Este capítulo valora el desempeño en este ámbito, al dar seguimiento a la inversión social pública (ISP). Por esta inversión se entienden los recursos que el Estado destina a las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea al ofrecer de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), al suministrar transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales o al financiar instituciones, públicas o privadas, que proveen bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

Los resultados al año 2023 muestran que la administración Chaves Robles ha aplicado recortes en la ISP, como parte de las políticas de austeridad fiscal analizadas en el capítulo 3 de este Informe. Los recortes han afectado fuertemente algunas funciones sociales, como la inversión en educación, seguida por la de salud (pospandemia). En el 2023 destaca el aumento en dos rubros: las pensiones contributivas (IVM) y el gasto de los gobiernos locales, excluidos de la regla fiscal.

La tijera no fue igual en todos los sectores que la ISP abarca. La tendencia observada es que los recortes fueron mayores en sectores financiados por el presupuesto nacional, a través del Ministerio de Hacienda. En contraste, el gasto en pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) aumentó, el cual es administrado por la CCSS.

Tanto en la anterior administración de gobierno como en la actual, la ISP ha tenido una mayor volatilidad, con aumentos y disminuciones que, en conjunto, ha generado una pérdida de la prioridad macroeconómica de esta inversión. Los factores que explican este fenómeno son tanto los límites al crecimiento del gasto impuestos por la regla fiscal, las decisiones del Ministerio de Hacienda sobre la distribución del gasto dentro del “techo” previsto por esa regla y la pérdida de prioridad fiscal debido al creciente servicio de la deuda.

El Fodesaf, principal fuente de financiamiento de los programas sociales selectivos, experimenta el incumplimiento del Ministerio de Hacienda en aportar la totalidad de los recursos establecidos por la Ley. Además, la incorporación de los órganos desconcentrados del Gobierno Central al Presupuesto Nacional ha complicado el accionar del Fondo, el cual ha perdido, en la práctica, la administración de sus fuentes de financiamiento, pues muchos recursos son girados por el Ministerio de Hacienda directamente a las instituciones, sin pasar por el Fondo. La respuesta a esta estrechez de recursos del Fodesaf ha sido la de priorizar el financiamiento de la red de protección social con beneficios de tipo asistencialista, a costa de los programas más promocionales, que involucran la generación de capacidades entre la población.

Dentro de la inversión social selectiva, los incentivos para estudiar y el bono de la vivienda experimentan una mayor contracción en su inversión real por habitante en los últimos cuatro años e incluso son los únicos que terminaron el 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010).

Para darle seguimiento a la evolución de la ISP, en esta edición del Informe se presentan los resultados de un estudio

## Recuadro 2.1

### Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Para estimar la inversión social pública (ISP), tanto en el corto como en el largo plazo, Trejos (2024) utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público, en su conjunto, y se complementa con los datos que proveen las principales instituciones del sector público social.

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

Para estimar con más precisión la ISP y desagregarla por funciones, Trejos (2024) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que se encuentran dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio

de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, entre estos el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales del Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

Por segundo año consecutivo, la Contraloría General de la República (CGR) indica que encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023 y 2024). Ambos problemas le impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de las personas usuarias las bases de datos de las liquidaciones del presupuesto nacional y de las instituciones autónomas. A juicio de la CGR, ello implica un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas y paralelamente dificultó el acceso a las liquidaciones detalladas de los ministerios del sector social para la preparación del presente informe.

Con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del

Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (Ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados se incorporaron al Presupuesto Nacional para la discusión y aprobación de la Asamblea Legislativa. Esto hace que algunos de ellos<sup>11</sup> que forman parte del sector social, se incorporen a ministerios no sociales, por lo que ya no se incluyen en la cuantificación de la inversión social de la STAP.

La situación anterior aumenta la necesidad de contar con liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Esta información no estuvo disponible para el 2022 y el 2023 por la inexistencia de la base de datos que ofrecía la CGR y la negativa de algunos ministerios para entregar esa liquidación detallada. Esta omisión se trató de subsanar con información presupuestaria solicitada y proporcionada directamente por varios ministerios. Asimismo, para el 2023 la STAP colaboró de manera muy oportuna con el PEN para tener acceso a esta información faltante con el detalle que se requería para ajustar las estimaciones.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2024) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Trejos, 2024.

realizado por Trejos (2024), el cual estima, de manera muy detallada, los rubros, los programas y los servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.1 sintetiza algunos aspectos metodológicos relevantes sobre las estimaciones de Trejos (2024).

### Se estanca la inversión social real por habitante por cuarto año consecutivo

La inversión social pública (ISP) que financia a las políticas sociales en Costa Rica experimentó una expansión real relativamente sostenida durante un

largo período, el cual comprendió desde la década de los años noventa hasta la segunda década del siglo XXI, aunque con algunos períodos contractivos, que fueron coyunturales y de limitada magnitud. A partir de la implementación de la reforma fiscal del 2018 empezó

un período de fuerte inestabilidad en la ISP: se contrajo en el 2020, se recuperó de forma parcial en el 2021, volvió a disminuir en el 2022 y creció en el 2023. Cuando se ajusta el nivel total por el crecimiento de la población, la ISP por habitante se muestra prácticamente estancada desde la pandemia (gráfico 2.15).

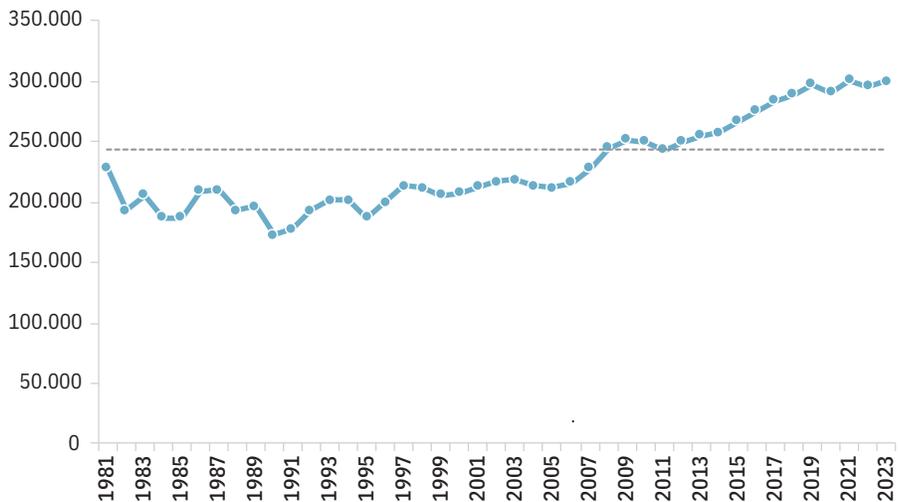
Si se analiza la evolución de la ISP con una perspectiva histórica, resalta el hecho de que, a lo largo de la crisis de la deuda durante la década de los ochenta, esta se redujo en casi una cuarta parte. Salir de este bajo nivel fue particularmente difícil, pues no se registró un crecimiento importante en los siguientes veinte años. No fue sino hasta la primera década del presente siglo cuando empezó a crecer de manera más sostenida (2012-2019). En términos generales, la ISP por habitante en el 2023 es un 23% superior al invertido 43 años atrás (Trejos, 2023).

La aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal aprobada en el 2018 (Ley 9635) establece que la ISP solo puede crecer en una proporción menor al aumento del PIB. En los últimos tres años, la ISP total perdió 3,5 puntos porcentuales del PIB, al caer del 24,2% (2020) al 20,7% (2023). Otro indicador de esta caída es la prioridad fiscal, la proporción que representa esta inversión dentro del gasto del Gobierno general. A partir del 2016 se da un lento deterioro, que se acentúa después del 2019: en ese año era un 78,5% del gasto público, pero en el 2023 representó un monto equivalente al 72,5%. Esta pérdida de seis puntos porcentuales en los últimos cuatro años, evidencia que otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, se están expandiendo a un ritmo superior. Lo anterior refleja claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social, la cual se estruja entre un techo dado por la regla fiscal y un piso que se levanta producto del pago del servicio de la deuda (Trejos, 2024).

Para desagregar y analizar la ISP por funciones y programas, Trejos (2024) realizó varios ajustes a la estimación del largo plazo (véase el recuadro 2.1). Estos cálculos dan como resultado una ISP que es 3,9% menor a la reportada

Gráfico 2.15

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>**  
(colones del año 2000)<sup>b/</sup>



a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante en 1980.

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

directamente por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP-Ministerio de Hacienda). La ISP por habitante ajustada se estima en alrededor de 1,78 millones de colones corrientes al año (3.257 dólares); es decir, 148.000 colones al mes por persona (271 dólares).

**Servicios en educación y salud sufren los mayores recortes, crecen los rubros de pensiones y servicios municipales**

La inversión pública en educación y salud muestran el deterioro más significativo en el 2023, tanto en términos totales como por habitante. Por el contrario, la inversión aumentó en las funciones de protección social, vivienda y territorio y servicios culturales y recreativos. Por su peso relativo y el ritmo de expansión, el crecimiento de la ISP se explica fundamentalmente por el aumento del pago de las pensiones, gasto no discrecional para el Gobierno, y por el gasto de los gobiernos locales liberados de la regla fiscal por la Asamblea Legislativa (gráfico 2.16).

La inversión educativa es la que muestra la mayor pérdida real en el 2023: -1,6% por persona, recorte que afectó a todos

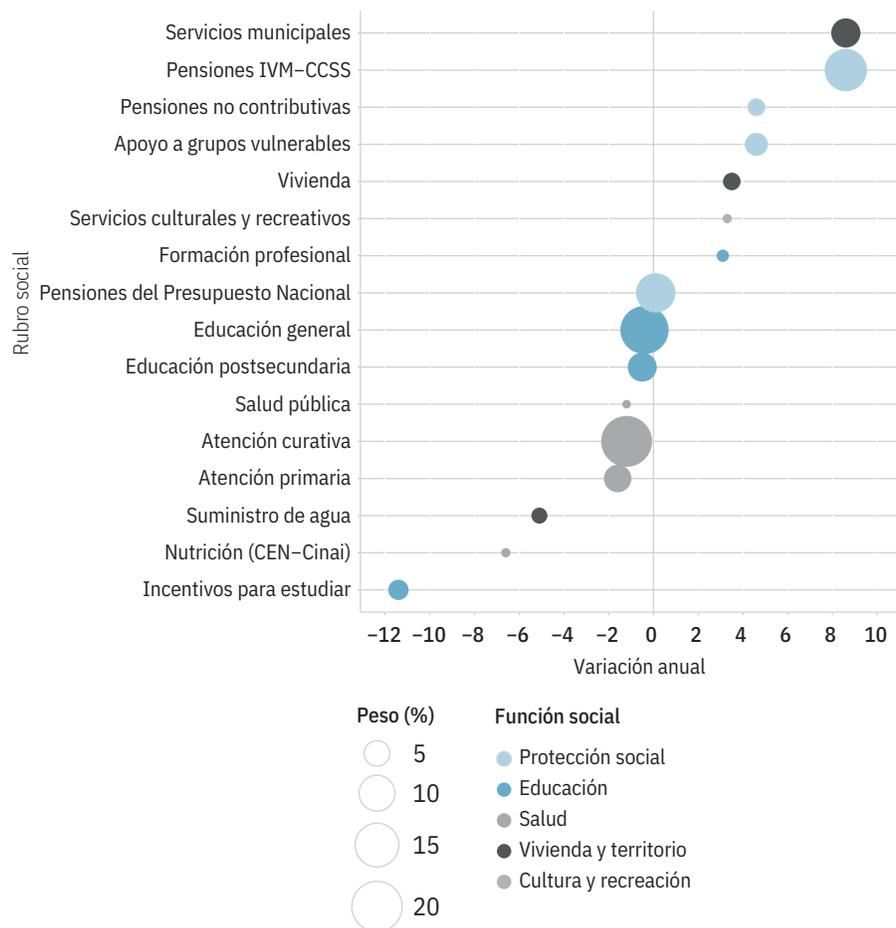
los niveles educativos (principalmente preescolar, primaria y universitaria). Los incentivos para estudiar fueron los más perjudicados (-11%), especialmente las becas y transferencias monetarias condicionadas. Por su parte, la inversión en salud es la segunda que más se contrae: -1,4% por habitante. La reducción es similar en los distintos niveles de atención y solo los programas de nutrición Cen-Cinai presentaron un resultado más negativo (-7%).

Al contrario del año anterior, los servicios de protección social aumentaron un 4,7% por habitante, esta expansión se debe a la recuperación del crecimiento de los pagos de pensiones, principalmente del régimen de IVM y, en menor medida, de los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Como se ha indicado, debido a su peso dentro de la ISP, las pensiones son la principal fuente de crecimiento de esta inversión en el 2023. Si se excluyen, la ISP mostró un estancamiento por habitante.

Los servicios de vivienda y territorio fueron la función que más creció en el 2023 (5%). Dentro de estos, los servicios municipales mostraron el mayor aumento

Gráfico 2.16

**Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por programa social, según función social y peso relativo<sup>a/</sup>. 2022-2023 (porcentajes)**



a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante en 1980.  
 b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.  
 Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

(9%), seguidos por los de vivienda (casi un 4%); mientras que los de suministro de agua se redujeron (-5%). La fuerte expansión de los servicios municipales, ámbito del Estado excluido de la regla fiscal, se convirtió en el otro motor del crecimiento de la inversión social en el 2023. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, aunque tienen un peso marginal en la inversión social total (menos del 1%), también mostraron un crecimiento real centrado en los servicios recreativos, pues los culturales y editoria-

les, radio y televisión enfrentaron reducciones en sus recursos reales.

Trejos (2024) también analiza la evolución de la ISP por función social en los últimos catorce años. Se trata de un período de importantes contrastes, pues contempla varios años de amplia y generalizada expansión de la ISP real; dos años de pandemia en los que la respuesta estatal ante la emergencia sanitaria sigue creciendo, aunque a un ritmo menor, impulsada de manera más selectiva por los servicios de salud y protección social;

y, finalmente, los años pospandémicos, de comportamiento irregular. Ajustada por la población, al 2023 la ISP acumula un aumento real del 18% con respecto al 2010. Cuando se desglosa este período es posible observar que no registró crecimiento después del 2019 (0,8%). Si se excluyen los programas de pensiones contributivas, la evolución es menos favorable, tanto en la década previa como en los últimos cuatro años. En el 2023, la inversión real por habitante es similar a la que se tuvo en el 2017 (Trejos, 2024).

Por función social, la inversión en educación ha sido la más perjudicada. Esta alcanzó su máximo en el 2017, año a partir del cual empezó a decrecer al punto que, en el 2023, la inversión per cápita fue ligeramente menor que en el 2010 (gráfico 2.17).

La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero fue una subida temporal, pues se contrajo en los dos años posteriores. Visto con perspectiva de mediano plazo, la salud pública acumula una caída en su inversión real en comparación con el 2010.

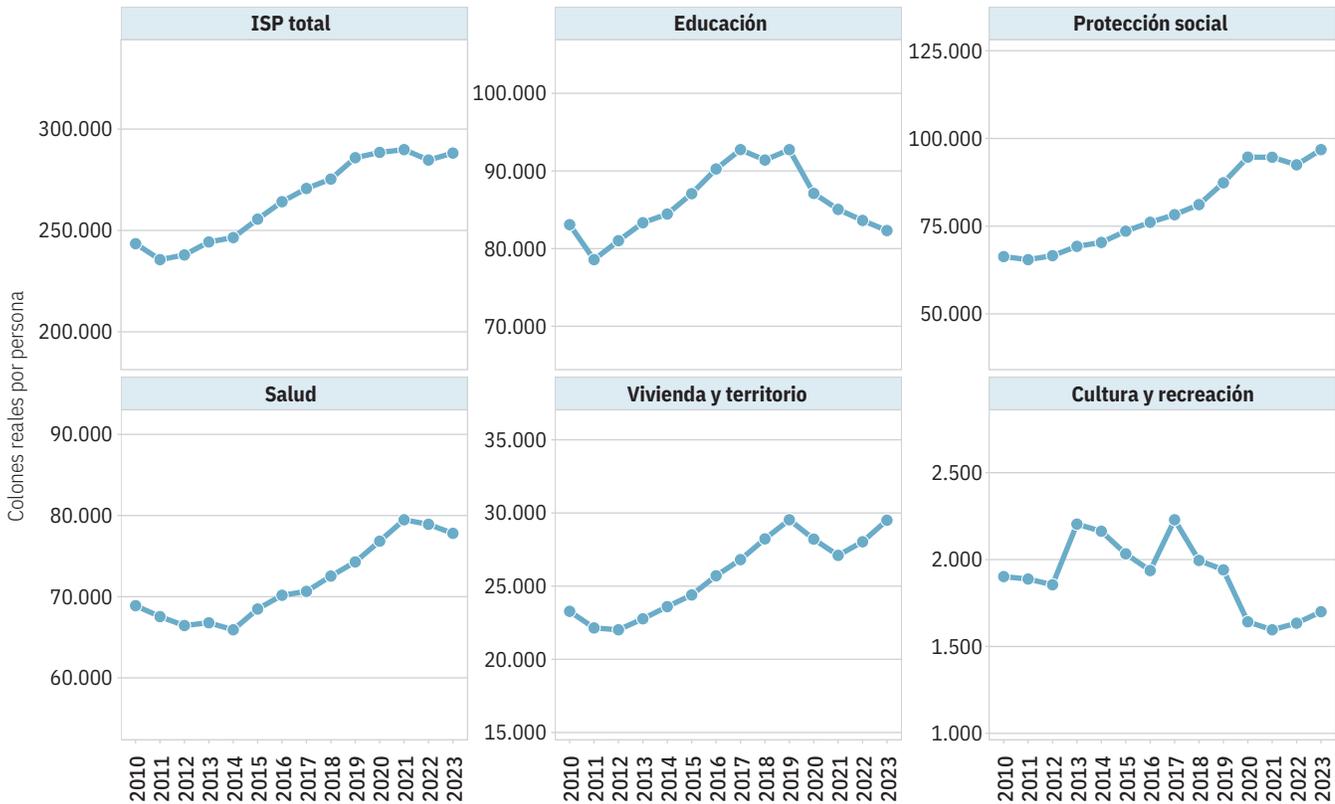
En cambio, la inversión en protección social aumentó junto con las pensiones contributivas, pese a una contracción coyuntural en el 2022. Esta inversión también creció durante la pandemia por covid-19, por mayores recursos dirigidos a los programas de apoyo a grupos vulnerables y, por las pensiones del régimen IVM. Para el 2023 se registró una expansión real bastante generalizada, excepto en las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

La inversión en vivienda y territorio ha tenido una tendencia expansiva desde el año 2012, aunque resultó fuertemente afectada durante la pandemia. Volvió a crecer en el 2022 y el 2023, apoyada en una ampliación del gasto de los servicios municipales, desligados de la regla fiscal, como se ha mencionado. Finalmente, los servicios de cultura, deportes y recreación siguen siendo los relegados de la inversión social pública, con un comportamiento inestable durante los últimos 14 años, cuya inversión por persona en el 2023 fue de un 11% menos a la del 2010. Esta limitadísima inversión, amenazada con más recortes en el 2024, sigue siendo una deuda país.

Gráfico 2.17

**Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social**

(colones reales del 2000)<sup>a/</sup>



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

véase Trejos, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**La inversión social en programas selectivos pierde prioridad**

El Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva del país. Fue creado en el año 1974 (Ley 5662) y en el 2009 sufrió una importante reforma (Ley 8783), mediante la cual se consolidaron algunos programas dentro del Fondo, se mantuvo el impuesto del 5% sobre las planillas como

una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del Gobierno, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas (ahora sobre el valor agregado, IVA), el cual se establece en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial. Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional a partir del 2021, el rastro a los ingresos del Fondo por fuente se pierde, más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>12</sup> (MTSS) (Desaf, 2022a y 2022b). Con ello, el Fodesaf deja de percibir otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores, intereses y

recuperaciones. Además, al incorporarse como un programa del MTSS, se incluyen en su presupuesto solo el 70% de los recursos del Fondo aproximadamente, que corresponden a los programas de las instituciones fuera del presupuesto nacional. El restante lo gira el Ministerio de Hacienda directamente a los ministerios correspondientes.

La transferencia del Gobierno al Fodesaf tendió a cumplirse durante la década prepandemia. Este factor explica la fuerte expansión real de los ingresos en dicho periodo (2,3% promedio anual) (gráfico 2.18). Durante la pandemia (2020-2021), se experimentó una contracción real de los ingresos (-15%). Esta caída se originó en la aplicación de la regla fiscal, la cual conduce a incumplir con el financiamiento establecido

en la reforma del 2009 y en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635). Si bien esta ley flexibiliza, por lo menos para períodos de restricción fiscal, el cumplimiento de destinos específicos como el aporte proveniente del IVA para el Fodesaf, por otra parte, establece que los recursos que el Ministerio de Hacienda debe girar no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019 (Trejos, 2023).

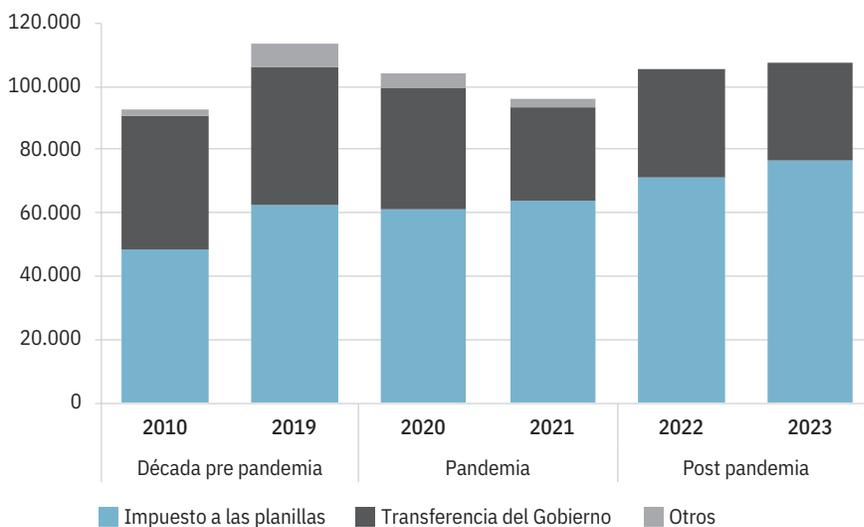
Para el 2023, los ingresos reales aumentaron solo un 1,6% sustentado en el impuesto a la planilla, pues la transferencia del Gobierno se contrajo un -11%. De esta manera, el impuesto a la planilla se convierte en la principal fuente de financiamiento, al aportar el 71% de los ingresos recibidos, lo cual contrasta con el 52% que pesaba en el 2010. El incumplimiento en el monto de la transferencia del Gobierno Central viene desde el año 2020; esto significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos durante los últimos cuatro años los cuales acumulan 213.000 millones de colones aproximadamente, si se compara con los recursos recibidos en el 2019, y 270.000 millones si se confronta con los salarios base que debía recibir<sup>13</sup>.

El Fodesaf gira recursos a los distintos programas sociales para complementar su financiamiento, lo cual no significa que todo lo gasta la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo. Este Fondo financiaba al 67% de la inversión social selectiva en el 2010, trece años más tarde aporta el 64%, esto muestra una pérdida de protagonismo (gráfico 2.19). Para el 2023, el Fondo aportó recursos para apoyar programas o proyectos en quince instituciones, dos de la esfera privada.

En los últimos tres años, la inversión por persona en los programas sociales selectivos muestra una reducción: -22% acumulado, aunque en el 2023 fue del -1%. Los incentivos para estudiar fueron los más perjudicados (gráfico 2.20), principalmente por los recortes en las becas o las transferencias monetarias condicionadas (TMC), pero también por los comedores escolares. El otro programa que ha perdido participación dentro de la

Gráfico 2.18

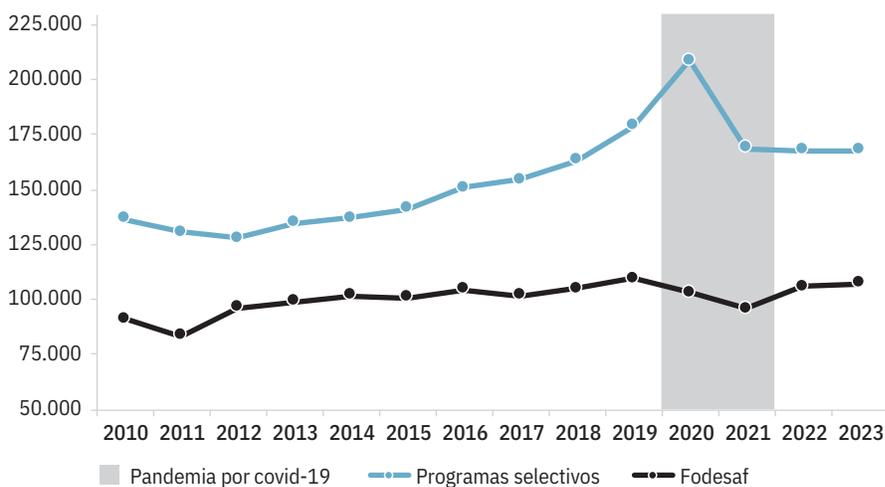
**Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf**  
(en millones de colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno Central.  
Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y MTSS.

Gráfico 2.19

**Evolución de la inversión social pública en programas selectivos y en Fodesaf**  
(en millones de colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno Central.  
Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y de las instituciones involucradas.

inversión social selectiva es el destinado a ampliar el acceso a la vivienda, principalmente por la vía del bono de la vivienda del Banhvi. Se trata de una tendencia negativa que venía desde la década antes de la pandemia y que se intensificó posteriormente. Ambos grupos terminaron el 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010).

La red de cuidado infantil también mostró una contracción en el 2023, luego de que durante la segunda década del presente siglo había casi duplicado su peso dentro de la inversión selectiva. Pese a esta expansión del gasto en el mediano plazo, aún está muy lejos de un aumento correlativo en sus coberturas y se requiere encontrar otras fuentes de financiamiento para lograr su universalidad. Las pensiones no contributivas y la atención de los hogares pobres lograron sortear la pandemia y los dos años siguientes con aumentos en su inversión real por habitante.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INVERSIÓN SOCIAL SELECTIVA Y FODESAF

véase Trejos, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

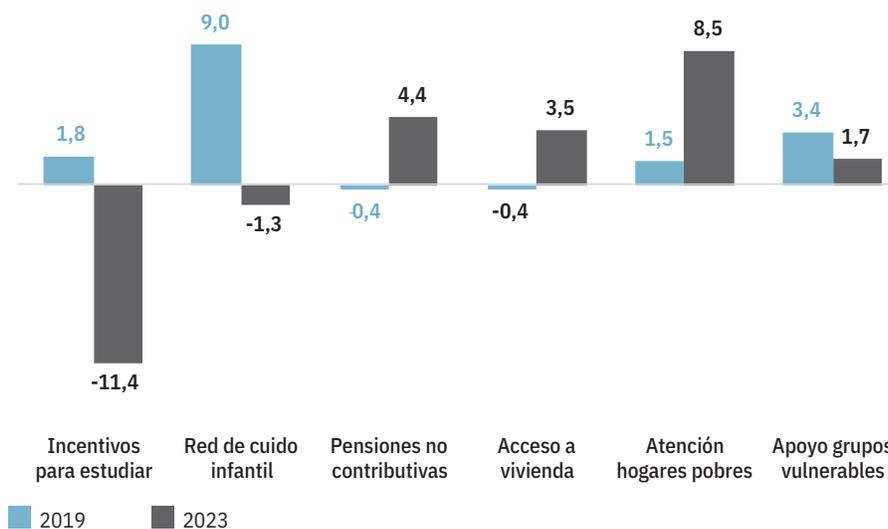
### De mantenerse la política fiscal actual en el próximo quinquenio, los escenarios para los programas sociales son poco alentadores

La experiencia de la crisis de inicios de los años ochenta demuestra que los recortes presupuestarios en la inversión social pública (ISP) suelen tener implicaciones directas en el desarrollo humano de la población y su recuperación puede tardar varias décadas, con consecuencias negativas para varias generaciones. Y, como se explicó en la sección anterior, la ISP se encuentra entre los grandes perjudicados por la manera en la cual se ha implementado, en el último quinquenio, el ajuste del gasto público a partir de la regla fiscal de la Ley 9635.

Gráfico 2.20

### Variación interanual en la inversión social selectiva por habitante, según programa. 2019 y 2023

(porcentajes)



Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y de las instituciones involucradas.

Pacheco (2024b) estimó los posibles efectos que la aplicación del ajuste fiscal vigente podría tener en los presupuestos de los próximos cinco años en algunas instituciones y programas sociales relevantes para el desarrollo humano. De mantenerse esta política de ajuste, el resultado esperado llevaría a un estancamiento (en el mejor de los casos) de la ISP o a mayores contracciones en los recursos, tanto en términos reales como con respecto al PIB. Se daría una fuerte afectación directa en la calidad de los servicios y en la cantidad de nuevas personas beneficiarias por año que pueden ser atendidas.

Las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales tienen, en efecto, un impacto directo en la población, especialmente si aquella se encuentra en las etapas iniciales de la vida y está creciendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. Por esta razón, se torna relevante plantear estrategias alternativas de ajuste financiero, sin que necesariamente recaiga todo sobre el gasto estatal.

Con este fin, en esta sección se analiza, como punto de partida para la proyec-

ción de escenarios futuros, la evolución de los presupuestos de algunas instituciones y programas sociales que financian áreas clave del desarrollo: el Ministerio de Educación Pública (política de enfoque universal), las transferencias monetarias para estudiar (Avancemos), la red de cuidado infantil (IMAS y Cen-Cinai) y las pensiones del régimen no contributivo (RNC). Los últimos tres son programas sociales selectivos y absorben más de la mitad de los recursos del Fodesaf, los cuales se dirigen a mejorar las condiciones de vida en las etapas iniciales o finales del ciclo de vida.

El presupuesto del MEP aprobado en la Asamblea Legislativa para el año 2024 fue de 2,59 billones de colones, el equivalente a un 5,27% del PIB (gráfico 2.21). El comportamiento del gasto educativo en la última década tuvo dos fases marcadamente distintas: subió del 7,29% al 7,69% del PIB en el 2017, su máximo histórico y el más cercano al 8% establecido por la Constitución Política<sup>14</sup>; luego, inició una tendencia decreciente, en un contexto de restricciones fiscales y de implementación de la regla fiscal. El decrecimiento presupuestario refleja

que los gobiernos de turno han aplicado ajustes más severos de los que obligaba esta regla (Pacheco, 2024b). En términos reales, el presupuesto del MEP se contrajo en un 13,4% entre el 2018 y el 2024.

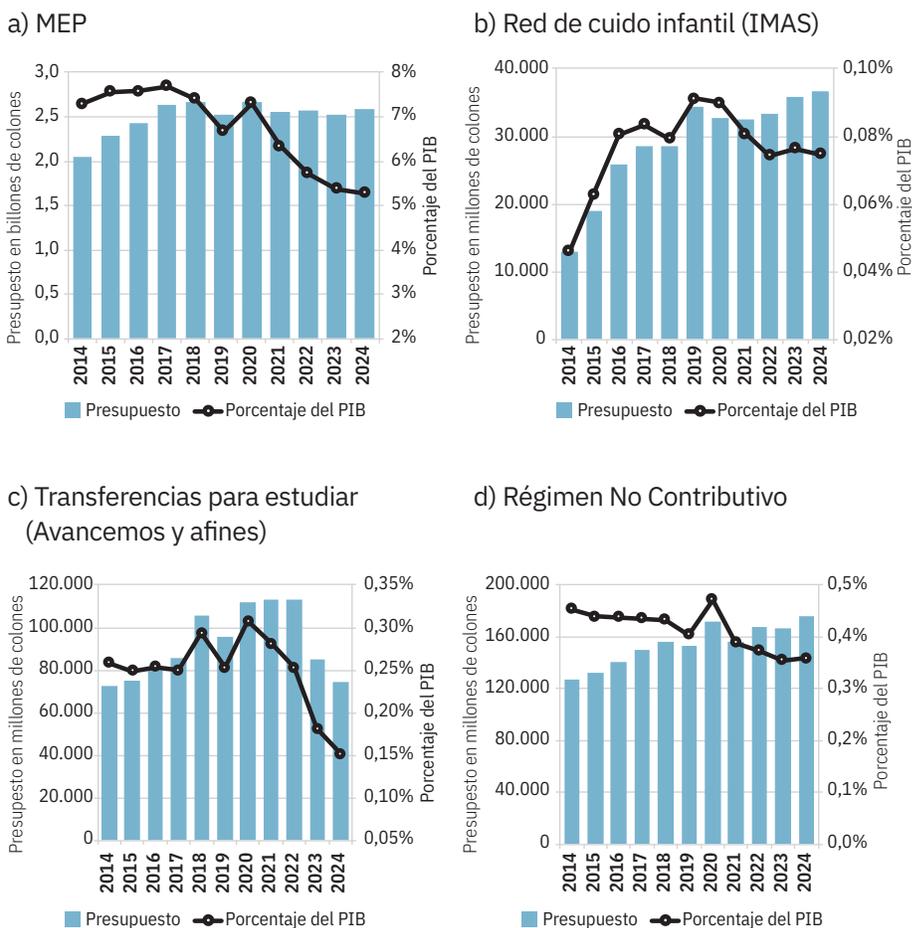
Por su parte, el presupuesto dirigido a la red de cuidado infantil del IMAS aumentó de 12.871 millones de colones en el 2014, a 36.678 millones en el 2024. Durante la década tuvo dos años de crecimiento elevado: 2015 y 2016. En términos reales, en los últimos dos años (2023-2024), ha sido similar al que asignado en el 2020 y un 5,3% menor al del 2019, año con el mayor presupuesto del periodo. La cantidad de personas menores de edad beneficiadas con estos servicios ha crecido de 18.538 a 28.287 en los últimos diez años.

El presupuesto asignado a los programas de becas (Avancemos en cualquiera de sus formatos, Fonabe o Creceмос) ha fluctuado entre 72.000 y 113.000 millones de colones corrientes. En términos reales, cayó en un 40% entre el 2020 y el 2024, tal y como se analizó en la sección anterior. El número de personas beneficiarias también experimentó una contracción muy importante. Al sumar Avancemos y Creceмос, 417.000 personas recibían alguna beca en el 2021, la población se redujo a 388.00 en el 2022 y a 290.000, en el 2023. El monto de esta reducción puede tener fuertes consecuencias para los hogares, pues en aquellos en extrema pobreza, con un ingreso mediano de 150.000 colones por mes, los montos de Avancemos podrían significar entre un 12% y un 27% de su ingreso, mientras que para hogares en pobreza no extrema sería entre un 5,2% y un 11,5%.

El presupuesto del régimen de pensiones no contributivo (RNC) es el más alto de los programas analizados: 176.558 millones de colones en el 2024. En términos reales, creció a un ritmo de un 1,5% por año durante la última década. La población beneficiaria ha crecido de manera constante hasta alcanzar 146.905 personas. De estas, una pequeña parte (5.205 personas) corresponde a población con parálisis y condiciones relacionadas. El monto otorgado se ha mantenido estable desde el año 2019, lo cual ha permitido el incremento de las

Gráficos 2.21

Presupuestos aprobados para el Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos (colones corrientes y como porcentaje del PIB)



Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

personas pensionadas, a pesar del bajo crecimiento en los recursos.

Tomando como base esta evolución reciente de los presupuestos, Pacheco (2024b) calculó dos escenarios que proyectan rutas posibles que pudieran seguir el financiamiento de los programas sociales en los próximos cinco años, a partir de los lineamientos actuales de la política fiscal, así como los efectos que tendría en la cantidad de personas potencialmente beneficiarias de los programas selectivos. Los detalles metodológicos se explican en el recuadro 2.2.

Las proyecciones calculadas para el MEP evidencian un recorte significativo en su presupuesto entre el 2025 y el 2029 en los dos escenarios estimados (gráfico 2.22). En el caso de la aplicación guiada por la regla fiscal, esta caída se produce aun si el gasto corriente crezca el 100% del promedio del PIB en el 2027. La caída implicaría una reducción de 2,6 puntos porcentuales entre el 2018 y el 2029, ubicándose en un nivel alrededor del 4,9% del PIB. Para que el presupuesto estimado del 2029 fuera equivalente al del 2018, la asignación debería ser 1,74 billones mayor.

## Recuadro 2.2

### Metodología aplicada para estimar los escenarios presupuestarios de algunos programas sociales en los próximos cinco años

Con el fin de proyectar los presupuestos esperados en los próximos cinco años (2025-2029) para el MEP y los programas sociales selectivos (red de cuidado del IMAS, Avancemos y RNC), Pacheco (2024b) simula dos escenarios alternativos.

#### Escenario 1. Evolución guiada por la Regla Fiscal (Ley 9635)

El primer escenario asume los siguientes parámetros relacionados con la evolución de la Regla Fiscal de la Ley 9635:

- El PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34%, el promedio de la última década.
- La deuda del Gobierno Central bajará al 60% en el 2026, según lo estima el Ministerio de Hacienda.
- Para el 2025 se utilizan las cifras del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional de ese año.
- El gasto corriente desciende por debajo del 17% del PIB en el 2025 (16,6% según el Ministerio de Hacienda). De esta forma se activa lo establecido en el Artículo 11a de la Ley 9635, según el cual este gasto podría crecer al mismo ritmo que el promedio del PIB.
- El gasto de capital y el corriente crecerán a la misma tasa. Después del 2027, la inversión pública se encontraría libre de hacerlo a ritmos mayores.

f) Cualquier cambio en la aplicación de la regla se aplica dos años después de que suceda (por ejemplo si la deuda baja del 60% en el 2025, entonces el ajuste se observará en el presupuesto del 2027).

#### Escenario 2. Presupuestos formulados según el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda

El segundo escenario hace uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministerio de Hacienda publica en conjunto con el Proyecto de Presupuesto Nacional. Aprovechando que el pasado 30 de agosto del 2024 el Ministerio hizo entrega del proyecto de ley respectivo, este ejercicio toma en cuenta la evolución esperada de las finanzas públicas allí planteadas.

Según lo detalla el Marco Fiscal, para el periodo 2025-2029 se proyecta un superávit primario creciente (del 1,6% al 2,0% del PIB), lo cual reduce el déficit financiero (de un 3,2% a un 2,0%). Es importante señalar que esa mejora en el superávit primario tiene un origen fundamentalmente en ajustes del gasto público.

Las proyecciones del Marco Fiscal 2025 señalan, en un primer término, un estancamiento de los ingresos totales alrededor del 14,9% del PIB, de forma que el volumen de recursos crecería al mismo ritmo de la producción. Este patrón se explica por igual comportamiento de los ingresos tributarios. En pocas palabras, el Ministerio de Hacienda no espera

una mejora recaudatoria en su situación base en los siguientes cinco años.

Se esperan cambios en la evolución del gasto público. El gasto total (con concesión neta incluida) pasaría de un 18,6% del PIB para el 2024 al 16,8% en el 2029, una contracción de 1,8 puntos del PIB. La caída en el gasto corriente, de 2,3 puntos porcentuales, se convertiría en el principal determinante del recorte en el gasto total. El gasto de capital, por su lado, crecería 0,7 puntos del PIB (de 1,3% a 2,0%) entre el 2024 y el 2029.

Esto significaría que el gasto corriente crecería a un ritmo promedio del 3,7% mientras el gasto de capital lo haría al 16,3%. Vale destacar que, contrario al escenario anterior, bajo el enfoque de marco fiscal, el gasto corriente nunca cambiaría la tasa de ajuste conforme se reduzca la deuda, ni se alinearía a lo considerado en el Artículo 11a de la Regla Fiscal.

El segundo escenario toma este comportamiento del gasto como un todo como referencia para asumir que los presupuestos de los programas analizados tendrían un comportamiento igual al del gasto corriente, excepto en el caso del MEP, al cual sí se le pondera tanto el gasto corriente como el de capital.

Fuente: Pacheco, 2024b.

En el escenario regido por el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda, el presupuesto del MEP bajaría del 5,28% en el 2024 al 4,47% en el 2029. El gasto corriente, motor de este declive, pasaría del 5,16% al 4,34% del PIB; mientras el gasto de capital aumentaría del 0,12% al 0,13%. Si la referencia fuese el 2025, el aumento sería de 0,09% a 0,13%. Esta contracción hace poco probable que el sector educativo preuniversitario cuente con los recursos necesarios para financiar la brecha de infraestructura necesaria para elevar la calidad de los servicios

educativos en todo el país (PEN, 2023a).

Las proyecciones para los programas sociales selectivos muestran el mismo patrón restrictivo, pero con diferencias significativas según el escenario que se emplee, debido al comportamiento diferenciado que mostraron entre el 2022 y el 2024. Nuevamente, el escenario regido por el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda tendría mayores recortes que el guiado por la Regla Fiscal.

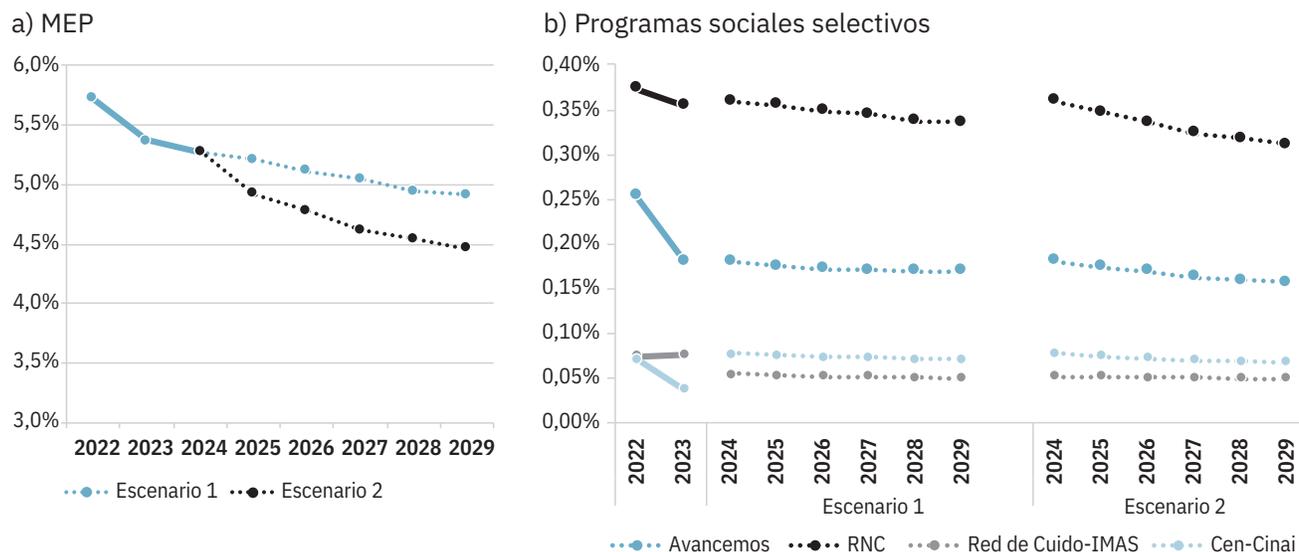
La mayor caída esperada dentro de los cuatro programas considerados se daría en el programa de transferencias mone-

tarias condicionadas “Avancemos”. Esta fuerte contracción se explica por el recorte del año 2023, el cual condiciona la futura evolución presupuestaria. El programa del RNC es el segundo con mayor afectación, pues el recorte observado en el 2023 no fue tan sustancial como el experimentado por Avancemos.

Para analizar los efectos que la evolución presupuestaria estimada tendría en la afiliación de nuevas personas beneficiarias, Pacheco (2024b) asume el monto promedio que actualmente se reconoce por prestación otorgada<sup>15</sup> y con ello

Gráficos 2.22

**Proyección de los presupuestos del Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos, según escenarios<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda.

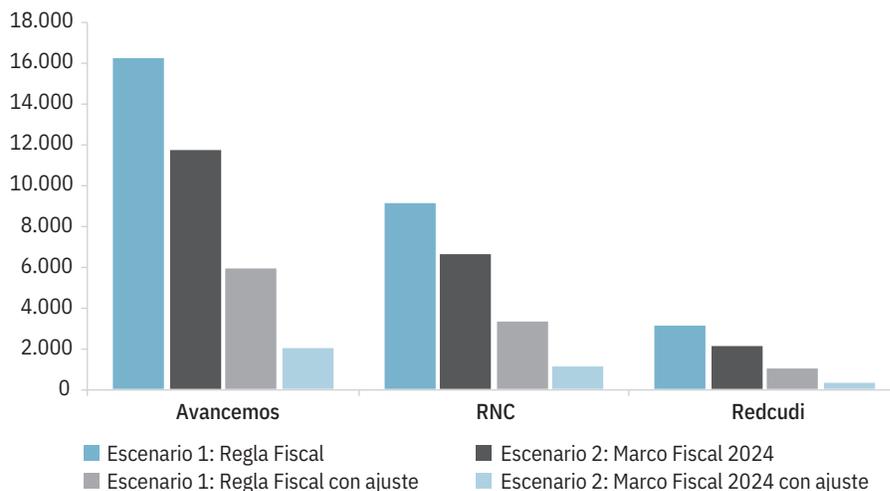
Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

divide el gasto total. Se consideran dos situaciones: que el subsidio se ajuste o no por inflación. La primera situación, “sin ajuste”, podría ser poco factible si se considera que los montos de varias asistencias no han recibido reconocimiento por costo de vida desde el 2018. La otra situación asume que a partir del 2025 todos los beneficios aumentan al ritmo de la inflación proyectada (3% por año). Este escenario también podría ser extremo, por cuanto el control inflacionario permite incrementar el número de personas beneficiadas, si bien con una prestación con menor capacidad de compra.

Los resultados obtenidos muestran que en todos los casos se espera que la cantidad de personas receptoras del subsidio se eleve, aún con ajuste por costo de vida. Si se considera la inflación y se aumentan los montos promedio, la cantidad potencial de nuevas personas beneficiarias se reduciría en casi tres veces (gráfico 2.23). En ningún caso, eso sí, se avanzaría a un ritmo tal que permita cubrir al grupo meta contemplado en cada caso o buscar la universalización, como en la red de cuidado.

Gráfico 2.23

**Estimaciones del aumento promedio anual de personas beneficiarias por programa, según escenarios proyectados en los presupuestos<sup>a/</sup>. 2024-2029**



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda. Cuando se indica “con ajuste” significa que al monto del subsidio actual otorgado en cada programa se le aplicó un ajuste por inflación (del 3%).

Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### CONTRACCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

véase Pacheco, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Aporte especial: la prioridad de la política social de combate de la pobreza cambia hacia un enfoque más asistencial

La política social del país se ha construido sobre una sólida estructura institucional, en la cual intervienen múltiples entidades y programas para atender a la población, mediante bienes y servicios universales, contributivos o selectivos. Una de las herramientas más importantes con que se cuenta para dar seguimiento a esta atención es el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que reúne datos de más de cuatro millones de personas.

El análisis con la información más reciente del Sinirube, actualizada a diciembre del 2023, muestra que, en la actualidad, no solo la mayoría de los beneficios sociales tiene un enfoque asistencialista, de tipo económico, sino que el peso del asistencialismo es todavía mayor que años atrás. Esta asistencia, aunque no logra resolver la condición de pobreza de amplios grupos de población, es, sin embargo, de gran importancia, pues sin esas ayudas estos grupos tendrían condiciones de vida más adversas.

Este Capítulo se da a la tarea de analizar con detalle los perfiles de las poblaciones que el Sinirube priorizó entre el 2019 y el 2023. La evaluación se da en dos fases. La primera consiste en dos análisis de conglomerados con información al 2020 para identificar los grupos objetivo; primero con base en las características sociodemográficas de las personas y luego de los hogares que recibieron un beneficio en algún momento. Esta primera medición da insumos para establecer la base de lo que estaba logrando la política social antes de la pandemia.

Posteriormente, se hace un tercer análisis de conglomerado, con datos actualizados a diciembre del 2023, pero acotado a los hogares que se mantuvieron recibiendo beneficios de un año a otro, entre el 2019 y el 2023. Estos se denominan “en permanencia de la política social” y representan el núcleo duro de priorización.

La comparación de esos perfiles muestra que hasta el 2020, la política social enfocaba un alto porcentaje de los recursos en mitigar la pobreza, dedicando un menor porcentaje a crear oportunidades de desarrollo para las personas vulnerables. Se incluyen aquí programas con criterios establecidos de asignación de beneficios de acuerdo con las características de las poblaciones objetivo (criterios de entrada), pero que aún carecen de mecanismos de seguimiento y evaluación para establecer condiciones de salida en función del mejoramiento de las capacidades de esos hogares.

La información disponible para el 2023 permite confirmar que la asignación de beneficios prioriza, cada vez más, en hogares con pobreza extrema, en medio de la reducción en la inversión social analizada en los acápite anteriores. Se da una menor importancia relativa de beneficios dirigidos a hogares que, aunque no son pobres, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Es decir, ante los recursos escasos, las autoridades han optado por focalizar los beneficios en atender la pobreza.

En suma, este apartado llama la atención sobre un dilema que las políticas de combate a la pobreza enfrentan desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Este desafío requiere de una combinación de políticas asistencialistas junto con otras orientadas a la generación de capacidades humanas. De lo contrario, no será capaz de brindar condiciones para disminuir la vulnerabilidad y prevalencia de la pobreza en las poblaciones objetivo. Programas de movilidad social vinculados al fomento educativo y productivo promueven la generación de capital humano sobre el cual construir una sociedad con más equidad e integración social.

La base empírica de esta sección es el Sinirube. Esta es la herramienta diseñada

para la asignación, gestión, seguimiento y planificación de la política social que se dirige a segmentos específicos de la población. Este Sistema integra microdatos de la población objetivo y de las personas beneficiarias de los programas sociales con criterios homogéneos (PEN, 2020). Es el resultado de muchas décadas de esfuerzos por mejorar la coordinación, la gestión y la rendición de cuentas en la ejecución de los recursos públicos administrados por las instituciones del sector social. El Sinirube posibilita innovar en el diseño de la política pública basada en la evidencia, así como hacer un uso más eficiente de los fondos públicos.

El recuadro 2.3 sistematiza los principales aspectos metodológicos de las bases de datos del Sinirube, así como las herramientas de ciencias de datos aplicadas para el análisis de esta información.

### Beneficios sociales hasta el 2020 incluyen programas asistenciales y de formación de capital humano y productivo

El *Informe Estado de la Nación 2023* presentó los hallazgos de una primera fase de la agenda de investigación con base en el Sinirube. A partir de una revisión detallada de 92 beneficios registrados en este sistema de información al año 2020, Cubero *et al.* (2023) confirman la existencia de una amplia lista de bienes y servicios sociales que otorga el Estado. Una de las conclusiones más importantes fue que, aunque la política social selectiva tiene como objetivo prioritario combatir la pobreza, en la realidad el entramado institucional del país encargado de este ámbito maneja un enfoque más amplio. Incluye programas de atención cuyo objetivo también es la integración social, la afirmación de derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, aunque en la práctica son las áreas menos impulsadas por los beneficios.

El análisis de conglomerados de Cubero (2024), con datos al 2020 previo a la pandemia, llega a tres grandes conclusiones. La primera es que los programas sociales tienen delimitación clara de la población objetivo (criterios de entrada). En general, atienden vulnerabilidad

## Recuadro 2.3

## Aspectos metodológicos de los estudios realizados con la información del Sinirube

Un primer esfuerzo de análisis con el Sinirube se publicó en el *Informe Estado de la Nación 2020*. En esa ocasión se identificaron factores asociados con la población pobre y vulnerable con carácter exploratorio. Dicho estudio corroboró que la clasificación de los hogares en condición de pobreza es robusta y la población no pobre presenta perfiles heterogéneos, lo cual demanda estudiar con más profundidad a ambos grupos.

En esta edición, el capítulo incluye dos nuevos estudios que aplican técnicas de ciencia de datos a la información del Sinirube. Por primera vez se integran los datos anonimizados de las personas, los hogares y los beneficios sociales otorgados, con el fin de establecer perfiles de asignación de beneficios de acuerdo con las características de las personas y sus hogares.

El acceso a este Sistema se respalda en un convenio de cooperación firmado en el año 2019 entre el PEN-Conare y el Sinirube cumpliendo con estrictos protocolos de anonimización, para resguardar la singularidad de los datos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales (n° 8968).

El estudio de Cubero (2024) utiliza la base de datos del Sinirube, a julio del 2020 y registra un total de 31 programas sociales, los cuales poseen 109 tipos de beneficios, que en su mayoría tienen como ente rector a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf).

En una primera fase se revisaron las fichas técnicas y la normativa de los programas y sus beneficios para caracterizarlos a partir de tres ejes conceptuales, cada uno integrado por varios componentes: i) características de la política pública, ii) características de ejecución y iii) características de priorización del beneficio. A esta información se le aplicó un análisis de

correspondencias múltiples (ACM) y la técnica de *clústeres* para variables cualitativas. Estos métodos tienen como objetivo clasificar o diseccionar un conjunto de N individuos en subgrupos que difieren entre sí y que están formados, cada uno, por individuos homogéneos.

Posteriormente, con el objetivo de comprender los perfiles de las personas beneficiarias activas de los principales programas sociales, según la tipología de beneficios construidos, se realizó un análisis de *clústeres*. Los datos corresponden a 841.600 personas activas registradas en Sinirube a julio del 2020. En el análisis a nivel de hogar se aplicaron las siguientes consideraciones: i) se seleccionaron los que tienen al menos una persona beneficiaria activa; ii) no se considera la posibilidad de que varios hogares compartan una misma vivienda, por lo tanto se excluyeron 238 hogares (0,05%). Se trabajó con 391.358 hogares.

Los perfiles de personas y hogares se construyen mediante la implementación del algoritmo de “k-prototipos”, al definir una medida de disimilitud combinada para agrupar objetos descritos por variables numéricas y categóricas (Huang, 1998). Este algoritmo se puede escalar a gran cantidad de datos, como es este caso, donde se tiene un alto volumen de personas beneficiarias, lo cual dificulta la implementación de algoritmos tradicionales. Se divide el conjunto de datos en un 80% para entrenamiento y un 20% para validación, con un muestreo simple al azar con la semilla aleatoria fijada (Cubero, 2024).

Por su parte, el estudio de Gómez *et al.* (2024) utiliza la base de datos del Sinirube con información actualizada al 2023. La tabla de beneficios cubre el período desde enero del 2019 hasta diciembre del 2023, con 412 tipos de beneficios otorgados al menos una vez. Además, se identificaron 62 beneficios que se han brindado durante todo el período de análisis.

El objetivo es analizar cuáles son los grupos

prioritarios de la asignación de beneficios de acuerdo con las características sociodemográficas del hogar y el perfil de permanencia en el Sinirube.

Entre los aspectos importantes a destacar están: i) algunos beneficios se entregaron de manera temporal, en el 2020 con el contexto de la pandemia por covid-19, por ejemplo el Bono Proteger y el subsidio para personas vendedoras de lotería, ii) el subsidio de transporte público del Programa de Equidad del MEP no se dio en el 2020, iii) las becas de Fonabe se dejaron de otorgar en el 2020, iv) las ayudas Fideimas empezaron en el 2022 y v) en el año 2022 se incorporaron al sistema 184 beneficios asociados a la Junta de Protección Social (JPS).

Para calcular los perfiles de los hogares que aún reciben beneficios, los que salieron y los que entraron en cada año calendario, se aplicó un análisis de conglomerados con el algoritmo “k-prototipos” y se caracterizaron los grupos de acuerdo con las principales variables explicativas.

Por último, los resultados de los modelos multinomiales se presentan en términos de *odds ratios* (OR), que mide el cambio de pertenecer a una categoría (en lugar de la categoría de referencia) por cada unidad de cambio en una variable independiente. Si es mayor que 1 aumenta la probabilidad relativa de pertenecer a esa categoría frente a la categoría de referencia. Si es igual que 1 la variable independiente no tiene efecto sobre la probabilidad de pertenecer a esa categoría en comparación con la referencia. Si es menor que 1 disminuye la probabilidad relativa de pertenecer a esa categoría frente a la categoría de referencia.

Para profundizar en las metodologías, se recomienda consultar los estudios completos de Cubero, 2024 y Gómez *et al.*, 2024.

Fuente: Cubero, 2024 y Gómez *et al.*, 2024.

des que van surgiendo a lo largo del ciclo de vida de una persona, desde la primera infancia, luego en la etapa de la niñez y adolescencia y culminando con las necesidades en la vejez. Estos beneficios se dirigen, especialmente, a los grupos más pobres y excluidos de las oportunidades de desarrollo. El segundo hallazgo es que no existen criterios de salida cuando se asignan beneficios a la población, debido a que los mecanismos de seguimiento y evaluación son limitados. Tercero, aunque hay una oferta de programas para la inclusión social y laboral, son de pequeña escala para las necesidades actuales de un importante grupo de personas en edad adulta y en condiciones de vulnerabilidad. Este es un componente estratégico porque fortalecerlos generaría oportunidades de desarrollo autónomo que permitiría alejar a amplios sectores de la población objetivo de la pobreza, a través de una mejor inserción laboral, pues por su bajo logro educativo actual se les complica encontrar un buen trabajo.

Estos hallazgos se desprenden de un ejercicio en el cual se efectuaron dos análisis de conglomerados. El primero, realizado a nivel de personas con todos los beneficiarios en Sinirube al 2020, confirma los criterios de asignación en poblaciones claves que cubren primera infancia, niñez, adolescencia y población adulta mayor. Encontró cuatro perfiles de personas según los tipos de beneficios sociales que reciben (Cubero, 2024). El perfil más numeroso, denominado, “Creación de condiciones en edades productivas” (62%) es, también, el más difuso: está compuesto por la población adulta que necesita mejorar su perfil para la inserción laboral, una población socialmente heterogénea.

- **Perfil 1.** Creación de condiciones en edades productivas (62%). Es el grupo más heterogéneo, aunque conformado principalmente por personas mayores de edad en búsqueda de calidad de vida, a través de por ejemplo oportunidades de empleo o de beneficios del IMAS. En promedio, reciben un único beneficio.
- **Perfil 2.** Futuros brillantes (28%). Está

integrado por niñez y adolescencia que reciben becas o transferencias monetarias para estudiar. En promedio se les otorgan dos beneficios de programas diferentes.

- **Perfil 3.** Cimientos firmes (8%). Es el grupo de menor edad, principalmente infantes en condición vulnerable que reciben beneficios en especie para cubrir necesidades básicas como alimentación. En promedio reciben tres programas distintos.
- **Perfil 4.** Envejecimiento pleno (2%). Está compuesto por las personas adultas mayores, principalmente pensionadas que reciben beneficios para atender la pobreza y darles calidad de vida. En promedio reciben tres beneficios, aunque es el grupo que tiene el rango más alto (fluctúa entre 1 y 14).

El segundo análisis de conglomerados realizado con la información del Sinirube al 2020 tuvo por objetivo evaluar las características estructurales de los hogares a los que pertenecen esas personas beneficiarias. Los resultados conformaron seis perfiles (figura 2.2). En estos se puede observar que el grupo más importante lo constituyen los hogares con participación laboral que reciben programas de empleabilidad y beneficios a población en edad escolar (24%). El perfil de beneficios de este grupo es clave para el enganche de esta política social selectiva con la política social universal, más orientada en la generación de capacidades de la ciudadanía. Su ampliación constituye uno de los principales retos que identifica este estudio. Esto hogares tienen el potencial de romper el círculo de la pobreza porque su perfil socioeconómico es más favorable para la inserción laboral y el desarrollo de capacidades que generen condiciones de vida digna, de acuerdo con el enfoque de desarrollo humano sostenible que analiza este Informe.

El resto de los hogares (76%) se agrupan en torno a características que coinciden con poblaciones meta de la política selectiva; es decir, se enfoca en juventud, jefaturas femeninas, hogares numerosos

y población adulta mayor en condiciones de pobreza.

### Ante la contracción de la inversión social en el 2023, se prioriza en la población pobre con programas asistenciales

El estudio de Gómez *et al.* (2024) utilizó la base de datos del Sinirube, a diciembre del 2023, que integra los datos anonimizados de las personas, los hogares y los beneficios sociales otorgados en algún mes durante el período 2019-2023. La investigación permitió identificar un aumento en la cantidad de instituciones que brindan programas de política social entre el 2019 y el 2024, al pasar de 27 en el primer año, a 38 en el último. En total 46 instituciones fueron responsables de brindar ayudas sociales.

También se registró un aumento en la cantidad de beneficios. La base de datos contabiliza un total de 452 beneficios diferentes, con un significativo aumento entre el 2021 (151) y el 2022 (311). Durante el 2023, en cambio, ocurrió una reducción (235). Estos datos dan cuenta de la consolidación del Sinirube como herramienta de gestión de la política social en el país.

Los resultados muestran que, en el contexto de la pandemia, el año 2020 fue el que tuvo más cantidad de personas y hogares beneficiarios, con una reducción en los años posteriores (gráfico 2.24). Esta reducción ocurrió en dos niveles: en la cantidad de hogares beneficiados y en la cantidad promedio de beneficios para cada hogar. Con respecto al primero, se observa una disminución del 17% entre el 2019 y el 2023.

Por condición de pobreza, se prioriza en las poblaciones más pobres. Destaca el aumento de beneficios en los hogares con pobreza extrema. Entre el 2019 y el 2023 este grupo aumentó un 12%. Todos los demás tuvieron una disminución en la cantidad de beneficios recibidos.

Esta reducción también ocurrió en la cantidad promedio de beneficios para los hogares. Por condición de pobreza, la disminución es menor entre el grupo de pobreza extrema, con un leve aumento entre el 2022 el 2023. La reducción en la cantidad de beneficios que reciben los

Figura 2.2

**Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales. Sinirube 2020**

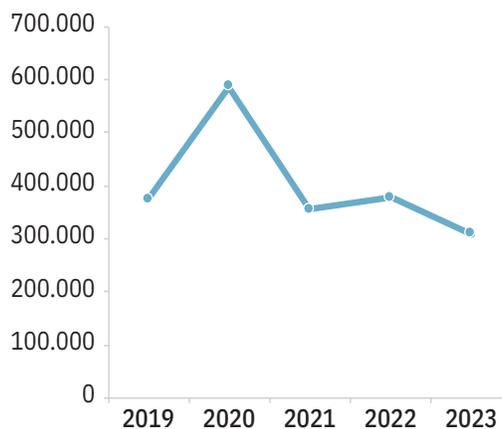


Fuente: Cubero, 2024 con datos del Sinirube.

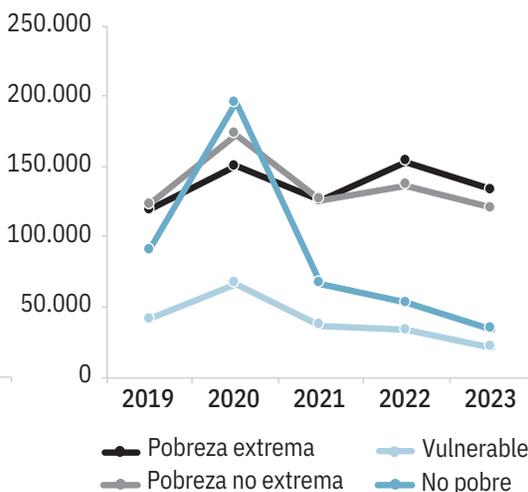
Gráficos 2.24

**Hogares que recibieron al menos un beneficio social en el período 2019-2023, total y según condición de pobreza. Sinirube 2023**

a) Total de hogares



b) Por condición de pobreza



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

hogares pobres también es clara entre el 2019 y el 2023, aunque dejó de caer en los últimos dos años. En los otros dos grupos (vulnerables y no pobres) se confirma el menor peso relativo en los últimos años (gráfico 2.25). Estos datos evidencian el recorte de la inversión social, vía beneficios de Sinirube, en amplios segmentos de población en general.

Los microdatos del Sinirube permiten señalar que, el aumento de la pobreza por ingresos registrado por la Enaho del INEC durante la pandemia, se correspondió con una ampliación de la política social con enfoque de pobreza. El gráfico 2.26 muestra los movimientos de los hogares según tres condiciones: aquellos que reciben beneficios de un año a otro, los nuevos hogares que entran al Sinirube y los que dejan de recibir. Los resultados revelan una entrada importante en el año de la pandemia (2020), debido a población que hasta el 2019 no era pobre, pero que cayó en esa condición y recibió beneficios temporales creados por el Estado para atender los efectos del *shock* económico. Por esa razón, un año después, una cantidad importante de esos hogares dejaron de recibir atención del Estado. A partir del 2021 han sido relativamente

pocos los nuevos hogares beneficiarios registrados en el Sinirube.

Especial atención requiere los hogares que se mantienen recibiendo beneficios de un año a otro. Este es el “núcleo duro de priorización de la política social selectiva”. Entre el 2019 y el 2020 un total de 343.607 hogares se mantuvieron recibiendo beneficios. Del 2022 al 2023, esta población disminuye a 279.848 hogares. Es decir, una reducción del 19%.

Para entender mejor el “núcleo duro de priorización de la política social selectiva”, es decir, la población que continúa recibiendo beneficios sociales de un año a otro, se realizó un nuevo análisis de conglomerados. Acá se presentan los resultados del período más actual: 2022-2023. Destacan dos hallazgos. El primero confirma la priorización en hogares que presentan alta vulnerabilidad social y están en condición de pobreza. En particular aquellos con jefaturas femeninas, con menores en primera infancia y con población adulta mayor o con discapacidad. A estos sectores se dirige con especial atención la política social selectiva actual.

El segundo hallazgo es que los beneficios para la creación de capital humano vía fomento educativo e inserción labo-

ral no son estadísticamente importantes y, además, su peso relativo dentro de la política social ha perdido relevancia en los últimos años. Acá vale la pena ahondar en las causas de este cambio. Se requiere información más detallada para evaluar las necesidades de este grupo de población.

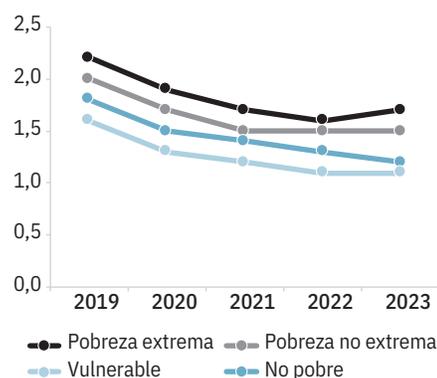
La figura 2.3 detalla las características de los grupos prioritarios en la asignación de beneficios de acuerdo con el Sinirube. El primero, que representa el 41% de los hogares, tiene jefaturas femeninas monoparentales con presencia de menores en primera infancia. El tamaño promedio del hogar es de 3,2 personas y reciben la mayor cantidad de beneficios (1,8 en promedio).

El segundo grupo en importancia representa el 36% de los hogares. Se caracterizan por estar integrados, en su mayoría, por personas adultas mayores o con discapacidad. Tienen el promedio más bajo de miembros (1,9) y de beneficios (1,4). Este grupo ha ganado importancia con respecto al análisis efectuado con los datos del 2020, posiblemente por la incorporación al Sinirube de nuevas instituciones y programas como la JPS y las municipalidades, así como por el cambio de enfoque de la política selectiva. Y, finalmente, el tercer grupo, que representa el 23%, está conformado por los hogares más numerosos con prevalencia de jefaturas masculinas. Integrados en promedio por 4,7 personas y reciben 1,6 beneficios.

¿Cuáles de esas características pesan más para permanecer o entrar como un hogar beneficiario? Para atender esta interrogante se estimaron varios modelos multinomiales<sup>16</sup> que revelan los factores más importantes (Gómez *et al.*, 2024). Con base en ello, los atributos sociodemográficos que más elevan la probabilidad de permanecer en el “núcleo duro de la priorización social” son los siguientes: ser persona adulta mayor aumenta la probabilidad de recibir beneficios en casi cuatro veces que alguien que no lo es. Un hogar con menores en primera infancia triplica la probabilidad de permanecer como beneficiario. Y una persona con discapacidad también aumenta la probabilidad (casi tres veces más). Finalmente,

Gráfico 2.25

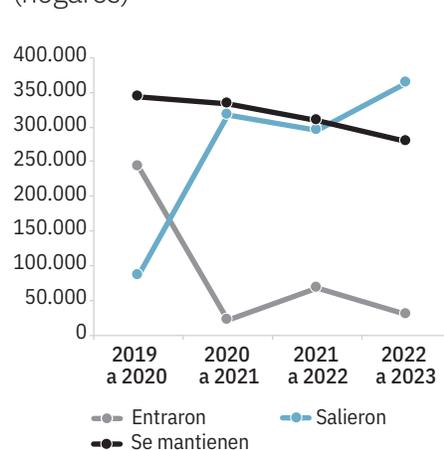
**Cantidad promedio de beneficios monetarios por hogar, según condición de pobreza. Sinirube 2023**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Gráfico 2.26

**Permanencia de los hogares en el sistema de beneficios sociales durante el período 2019-2023. Sinirube 2023 (hogares)**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Figura 2.3

**Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales que se mantienen en el sistema entre el 2022 y el 2023. Sinirube 2020**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

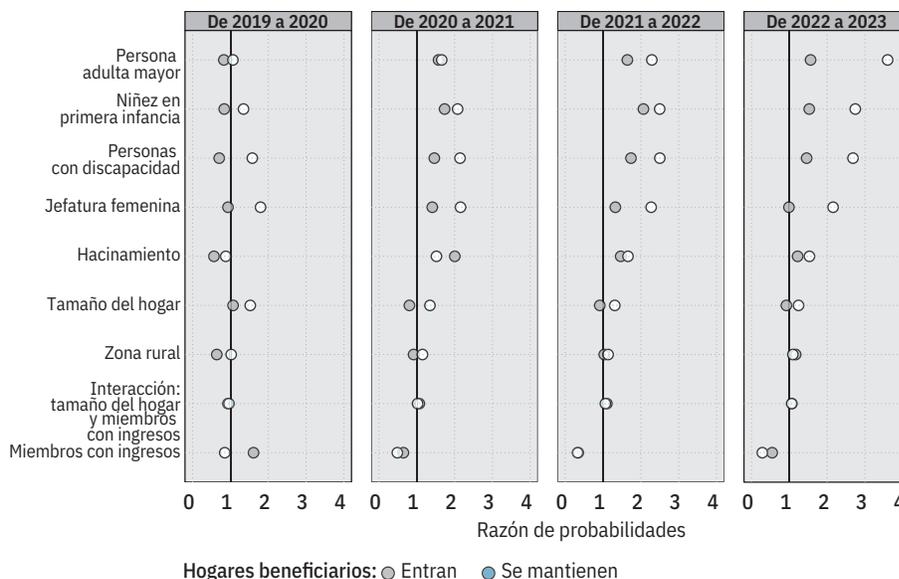
un hogar con jefatura femenina tiene dos veces más probabilidad de permanecer en el núcleo duro. Por el contrario, hogares con miembros que perciben ingresos reducen su probabilidad de permanencia entre los beneficiarios del Sinirube. También destaca que el tamaño del hogar ha perdido importancia como factor prioritario (gráfico 2.27).

Las variables de priorización para los hogares que entran a recibir beneficios son similares a los hogares que se mantienen en el sistema. No obstante, las probabilidades de asignación son menores en prácticamente todas las características, lo cual refleja el menor peso relativo, durante los últimos años, de la asignación de beneficios a los nuevos hogares en Sinirube.

La caracterización detallada de los perfiles de beneficiarios facilita a las autoridades encargadas de formular las políticas sociales, la evaluación y seguimiento sobre los criterios de elegibilidad. Esta información también permite diseñar intervenciones más precisas. Queda en evidencia, por otro lado, que cada vez son menos los recursos dirigidos a otorgar beneficios sociales para afirmar derechos y generar capacidades de desarrollo humano.

Gráfico 2.27

**Factores asociados<sup>a/</sup> a los hogares que permanecen o entran en el sistema de beneficios en dos años consecutivos, según período. Sinirube 2023**



a/ Se presenta la razón de probabilidades (odds ratio) de las variables que resultaron con significancia estadística en los modelos multinomiales.

Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Los modelos presentados en esta sección constituyen una primera aproximación a un tema complejo. La posibilidad de seguir ahondando en las causas y, sobre todo, en los efectos que estos beneficios registrados en el Sinirube tienen en la población objetivo, requiere de análisis detallados de cada uno de los perfiles acá esbozados por cohortes. Es decir, la evaluación en el tiempo de esos grupos para determinar la eficacia de los programas sociales.

No menos importante es señalar que el Sinirube se consolida, cada vez más, como una herramienta valiosa en la gestión de la política social. Las recomendaciones que este Informe identificó en el 2020 siguen siendo válidas para fortalecerlo: actualizar frecuentemente la información, monitorear la calidad de los datos y el algoritmo de priorización, realizar pruebas con trabajo de campo para evaluar resultados y aplicar ajustes. Esto es clave para que la herramienta sea lo más precisa posible y minimizar los errores de asignación de los recursos públicos, cada vez más escasos.

la pobreza y la desigualdad, a financiar la seguridad social y esto le permite a la persona trabajadora cotizar para una pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

Este Informe ha señalado que desde la segunda mitad del siglo XXI ha habido una desconexión entre el crecimiento de la economía y el del empleo, pues no se han generado las suficientes oportunidades de trabajo de calidad para importantes segmentos de la población que participan en el mercado laboral. La crisis económica y social de la pandemia por covid-19 generó una pérdida importante de empleos e ingresos en el 2020 e inicios del 2021, que parecía recuperarse al cierre del 2022. Sin embargo, en todos los trimestres del 2023 de nuevo se registraron pérdidas de empleo, tanto si se compara con el año previo, como con el 2019, antes del inicio de la pandemia.

En el 2023 y la primera mitad del 2024, este mal desempeño global del mercado de trabajo se convirtió en el resultado de dos evoluciones opuestas. Por una

parte, una creación positiva de empleos formales desde el segundo trimestre del 2021; y, por otra, una nueva caída en los empleos del sector informal. En términos generales, esa reducción representa dos veces más que el empleo formal generado en el 2023. A esto se suma un agravante: el perfil de personas que demandan los puestos formales no corresponde con el de quienes han perdido sus trabajos informales, que son mayormente de bajo nivel de calificación. Ante la falta de oportunidades de empleo, esta población ha optado por la salida del mercado laboral, lo cual ha provocado el aumento de la población fuera de la fuerza de trabajo, es decir, de quienes no buscan empleo.

Para dar seguimiento a dichos temas, este capítulo se basó en el estudio de Meneses et al. (2024), quienes analizan los principales indicadores de inserción y calidad del empleo, según grupos de población. La principal fuente de información es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Los detalles metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.4.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### PERFILES DE BENEFICIARIOS CON SINIRUBE

véase Cubero, 2024 y Gómez et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Deterioro en las oportunidades de empleo y salida del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a reducir

### Recuadro 2.4

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

La clasificación internacional, que aplica el INEC para Costa Rica, establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella con 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: quienes trabajan o desean hacerlo y quienes que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o creen que no va a ser posible conseguirlo. Al primer grupo se le denomina “fuerza de trabajo” (FT) o población económicamente activa (PEA), y esta, a su vez, tiene dos condiciones<sup>17</sup>: personas que están trabajando (población ocupada) y las que lo están buscando pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina “población fuera de la fuerza de trabajo” (FFT). La figura 2.4 muestra esta estructura para Costa Rica en el 2023.

A partir de la información básica se estima un conjunto de indicadores que se utilizan

con frecuencia para dar seguimiento al mercado laboral; a continuación se detallan los principales:

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

Continúa >

Recuadro 2.4 > Continuación

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

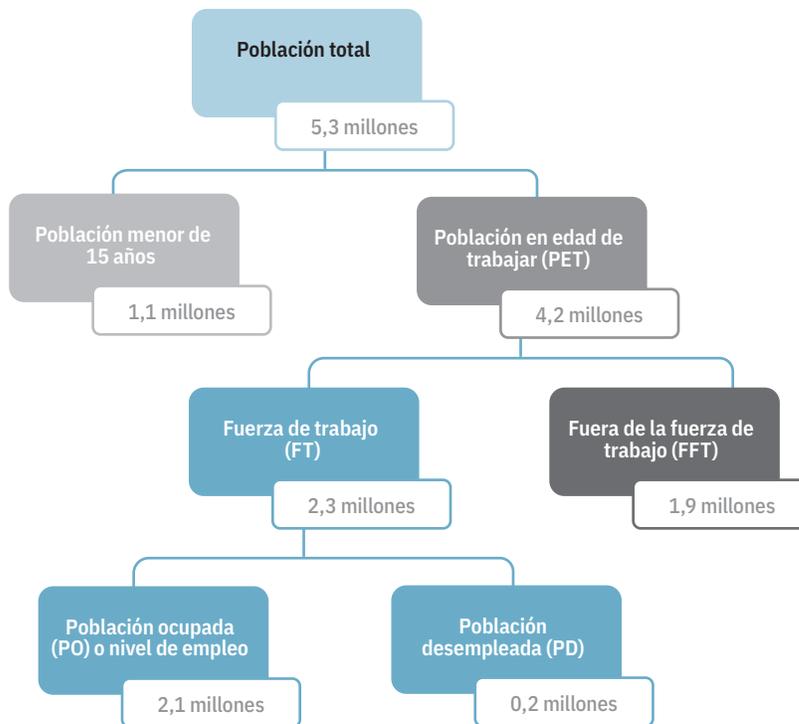
- **Tasa de ocupación:** porcentaje de personas ocupadas en la PET.

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

Fuente: Meneses *et al.*, 2024.

Figura 2.4

**Composición del mercado laboral costarricense. 2023**



Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

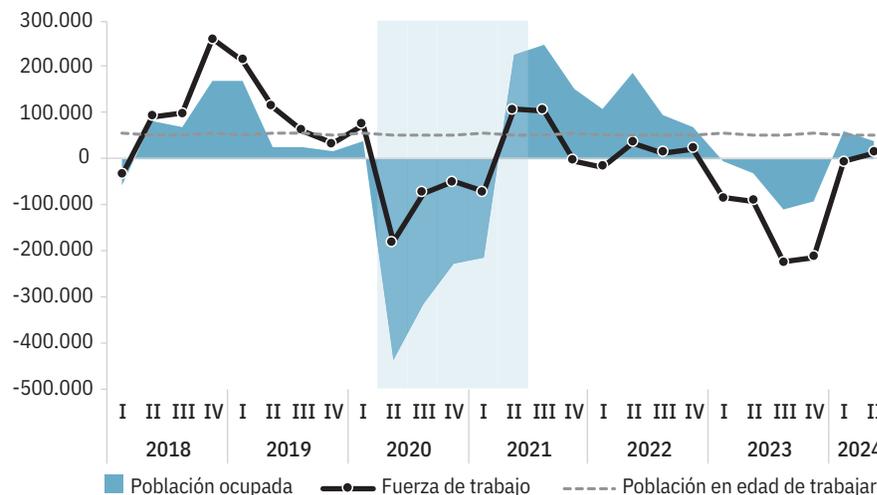
**En el 2023 se contrajo simultáneamente el empleo y el desempleo**

En el año 2023, la ECE del INEC de nuevo registró pérdidas de empleo, en un contexto en el cual el mercado laboral apenas empezaba a retomar los niveles previos a la pandemia. Así, en todos los trimestres de ese año, el nivel de empleo total no solo fue menor al reportado en el año 2019, sino también en el 2022. En el cuarto trimestre del 2023 se registraron 2.081.900 personas ocupadas, aproximadamente 101.000 empleos menos que en el mismo trimestre del 2019 y 91.161 menos con respecto al 2022 (gráfico 2.28).

La reducción en las personas ocupadas revela la dificultad de la economía costarricense para captar a la población en edad de trabajar. En el 2022 y el 2023, el crecimiento de esta población se acumuló más en el grupo de personas fuera de la fuerza de trabajo que en el desempleo, lo cual explica el aparentemente contra-

Gráfico 2.28

**Variación interanual de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres<sup>a/</sup>**  
(personas)



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19.  
Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

dictorio resultado visto en ese período: la destrucción de puestos de trabajo y la disminución del desempleo. Ante una reducida capacidad de generar empleo no calificado y una errática recuperación de la crisis, un contingente importante de personas dejó de buscar trabajo.

En el primer semestre del 2024 se registró un comportamiento distinto en el mercado laboral: ocurrió un aumento de personas ocupadas, una leve caída de la tasa de no participación laboral y un aumento en el desempleo. Todavía es pronto para confirmar si estos resultados son indicaciones de que el mercado laboral empezará una nueva etapa de reactivación. En cualquier caso, tanto por la situación prevaleciente en el 2022 y el 2023 como por lo visto en el 2024, la generación de empleo no está alcanzando para ocupar a quienes se encuentran en la búsqueda de un puesto de trabajo.

La desaceleración en la población ocupada en los trimestres del 2023 se dio en casi todos los grupos (gráfico 2.29). Sin embargo, los principales grupos afectados fueron las personas de menor escolaridad, jóvenes y mujeres. Se trata de segmentos de la población que se caracterizan por un comportamiento laboral errático, que transitan entre empleos de baja calidad, desempleo y la no participa-

ción laboral. Cabe agregar que, con una perspectiva de mediano plazo, estos son los perfiles demográficos que, a lo largo de la segunda década del presente siglo, han presentado más dificultades para insertarse ventajosamente en el mercado de trabajo

El empleo de las personas con nivel de escolaridad de secundaria o menos fue el más afectado en los años post-pandemia, pues este grupo ha mostrado un comportamiento más errático en su recuperación. Este contexto tiene consecuencias sistémicas para la capacidad de la economía de promover el desarrollo humano, pues dicho perfil de escolaridad representa alrededor del 68% de quienes participan en el mercado laboral. En el año 2023, la pérdida acumulada de empleos para este grupo de población fue de aproximadamente 257.000 personas. Con esta nueva contracción, la cantidad de personas ocupadas con secundaria o menos está todavía por debajo de la que demandó la economía en el 2019.

Por el contrario, el empleo para las personas ocupadas de mayor escolaridad (quienes terminaron la secundaria y cuentan con educación superior) logró una recuperación más sostenida después del 2021. Con excepción del tercer trimestre del 2023, en todos los períodos se

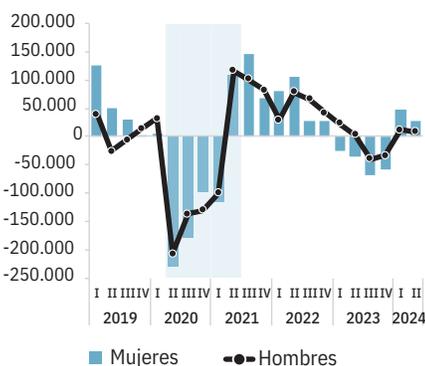
registró la creación de puestos de trabajo para esta población (gráfico 2.29). Pese a estos resultados positivos, los datos disponibles apuntan a que la capacidad del mercado laboral para absorber a las personas de mayor escolaridad ha sido insuficiente, pues entre ellas se observa un incremento de la participación en el desempleo y en la acumulación de profesionales fuera de la fuerza de trabajo. Así, antes de la pandemia, la población con educación superior representaba el 26% de las personas ocupadas, el 18% de la desempleada y el 14% de la población fuera del mercado de trabajo. Después de la pandemia, su participación aumentó levemente (29%), pero también lo hizo el desempleo (21%) y la tasa de no participación laboral (17%). Este escenario puede estar asociado a una insuficiente recuperación del empleo formal para absorber la oferta disponible.

La población joven registró nuevas pérdidas de empleo en todos los trimestres del 2023, lo cual pone fin a la dinámica observada en el 2022, cuando la recuperación de este grupo parecía tener un mayor impulso (gráfico 2.29). La pérdida de empleos promedio por trimestre en el 2023 fue de -71.000 jóvenes, por lo que la cantidad ocupada sigue estando por debajo de la que se registraba antes de

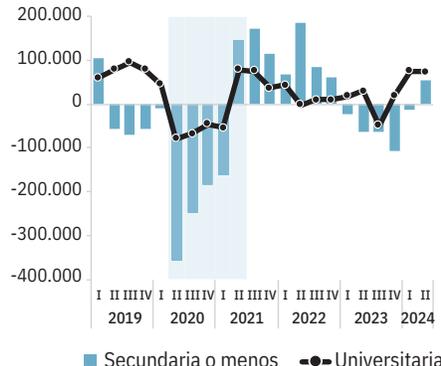
Gráficos 2.29

Variación interanual de las personas ocupadas, según perfiles<sup>a/</sup> (personas)

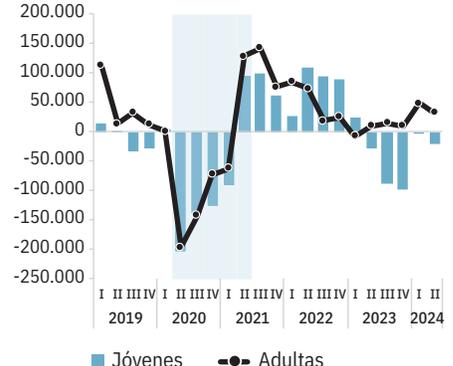
a) Por sexo



b) Por nivel educativo



c) Por edades



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19. Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

la pandemia. Si bien el país experimenta una transición demográfica avanzada, con poco crecimiento de la población joven, la caída de los puestos de trabajo supera la cifra en que se reduce la población en edad de trabajar (PET) de este grupo etario; trayectoria que se profundizó con la pandemia. Entre el 2013 y el 2019 la caída del empleo joven era 1,6 veces mayor a la caída de la PET joven, posteriormente, entre el 2020 y el 2023 esta relación aumentó a dos veces.

Un patrón similar se reportó en la dinámica laboral de las mujeres. En el año 2022 la creación de empleo, aunque mayor a la de los hombres, fue errática y se revirtió con más fuerza durante todo el 2023, cuando tanto hombres como mujeres experimentaron nuevas pérdidas de empleo (gráfico 2.29). El promedio de empleos perdidos por trimestre en ese año para las mujeres fue de -47.400 puestos, y para los hombres de -36.600. Además, en ambos grupos, el nivel de empleo sigue estando por debajo del que se tenía antes de la pandemia, brecha aun más fuerte para las mujeres.

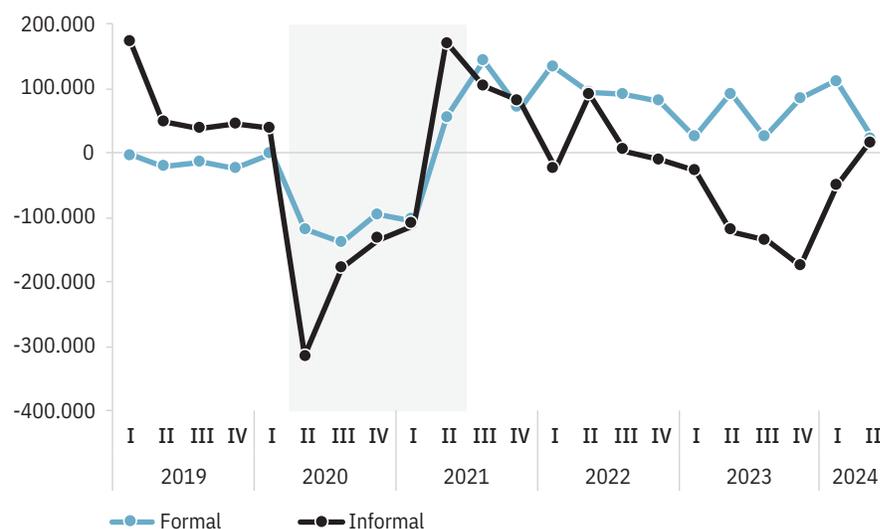
### Creación de empleos formales es insuficiente para cubrir la pérdida de los informales

Desde el segundo trimestre del 2021, la tendencia de creación de empleos formales ha sido positiva pero errática. También ha sido inferior a las pérdidas de trabajos informales<sup>18</sup>, pues desde el cuarto trimestre del 2022 y hasta el primer trimestre del 2024 registró una secuencia ininterrumpida a la baja. En todos los trimestres del año 2023 se reportan, en promedio, 55.0000 nuevos puestos formales, pero la caída o pérdida de los informales fue dos veces mayor (gráfico 2.30). En consecuencia, la creación de puestos formales ha incrementado su “peso” dentro del empleo total. Durante el 2019 representaban, en promedio, un 54% del total y alcanzaron un 61% en el 2023.

Cuando se examina el desempeño del mercado laboral es deseable encontrar que este no solo genera nuevos puestos de trabajo proporcionales a la evolución demográfica del país, sino que también sean de calidad. Por ello, tener bajas

Gráfico 2.30

Variación interanual de las personas ocupadas, según formalidad del empleo<sup>a/</sup> (personas)



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19. Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

o menores tasas de informalidad es lo ideal. Sin embargo, en el caso costarricense, la caída observada en los empleos informales no obedeció a una causa positiva, como lo podría ser un traslado de puestos de trabajo del sector informal al formal de la economía, sino que fue producto de un proceso de destrucción de los empleos informales. Actualmente, el mercado laboral tiene mayor nivel de formalidad del empleo, pero con menos puestos de trabajo que cinco años atrás, al término del primer semestre del 2024. Uno de los factores con más incidencia en esta evolución reside en el hecho de que el perfil que demanda la economía a través de los puestos formales no corresponde con el de quienes han perdido sus trabajos.

Las ocupaciones se pueden agrupar en tres categorías de calificación<sup>19</sup> según el nivel de complejidad que implica realizarlas: alta, media y baja (no calificada). En Costa Rica, la estructura del empleo está dominada por los puestos de calificación media (alrededor del 53%), seguida por las ocupaciones no calificadas y las de

alta calificación, ambas con porcentajes similares (alrededor del 23%).

Consistente con la dinámica de acomodo del mercado laboral, las ocupaciones más afectadas y de recuperación errática son las de calificación baja y media (gráfico 2.31). Ambas fueron las más golpeadas en la crisis de la pandemia, las de mayor inestabilidad en la recuperación del 2022 y las que más perdieron empleos en el 2023. Esta trayectoria errática las ubica, al cierre del primer semestre del 2024, con menos empleo que antes de la pandemia. En el 2023, la pérdida acumulada de las ocupaciones no calificadas fue de alrededor de 121.000 puestos, los cuales siguen reportando pérdidas en los primeros meses del 2024. En los empleos de calificación media las pérdidas del 2023 se aproximan a 43.000 plazas, con una recuperación débil en el primer trimestre del 2024. Por el contrario, las ocupaciones de alta calificación, aunque no están exentas de contraerse, son las que más empleo recuperaron en el primer semestre del 2024 (89.000 plazas).

Una fuente de información alternativa a las ECE del INEC es el reporte mensual de personas aseguradas a la CCSS, pues captura una parte considerable del empleo en el país. Examinar la fuente de la seguridad social es importante porque las encuestas tienen un margen de error, lo cual genera que el dato estimado cada trimestre oscile en un rango de posibles valores. Por tal motivo, es recomendable complementar el análisis de las tendencias de la ECE con otras fuentes de información, como los registros administrativos.

Los datos de la CCSS, a mayo del 2024, registraron 1.960.677 personas contribuyentes directas al seguro de salud, de las cuales el 7% cotiza al seguro voluntario. Si se le resta esta población, que no necesariamente está vinculada al mercado laboral, se obtiene un total de 1.832.072, es decir, un 86% de la población ocupada que reporta el ECE del INEC. Según los registros de la CCSS, el 63% trabaja en la empresa privada, el 18% en el sector público (8% en el Gobierno Central y 10% en instituciones autónomas o descentralizadas), el 15% tiene seguro independiente y el restante 4% está asegurada por convenios especiales o por servicio doméstico (1%).

Los resultados desde enero del 2018 a mayo del 2024 muestran la contracción de las personas trabajadoras al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021, explicado en su mayoría por la empresa privada. Un sector muy afectado por la pandemia es el servicio doméstico, que en el 2024 registró menos personas aseguradas que en el 2019, a pesar del cambio en la legislación y las campañas para concientizar sobre el aseguramiento<sup>20</sup>.

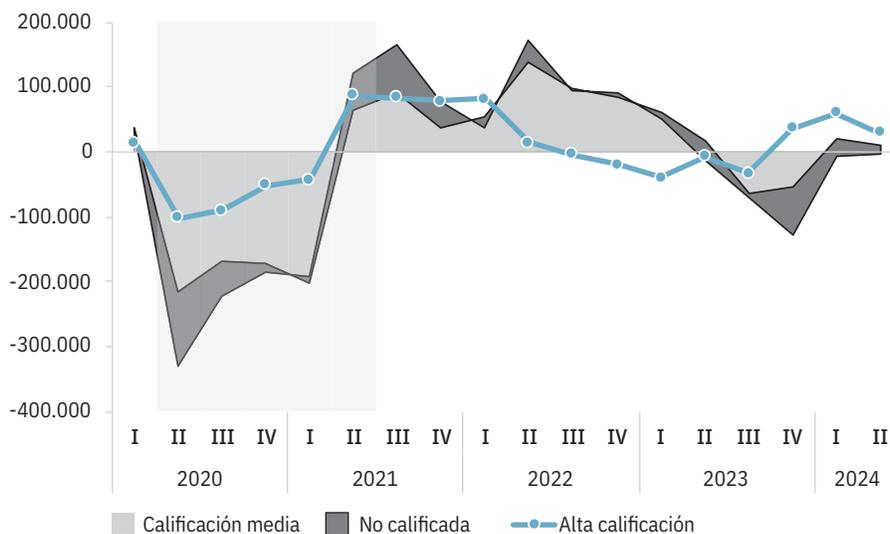
El sector público se ha mantenido muy estable dentro de la composición del sector formal, mientras que las personas trabajadoras independientes no mostraron afectación por la crisis, quizás gracias a las medidas que adoptó la CCSS para favorecer el aseguramiento durante ese período<sup>21</sup>. Finalmente, los convenios especiales, que se venían reduciendo antes de la pandemia, tomaron fuerza en el 2020 y el 2021.

El gráfico 2.32 resume la variación

Gráfico 2.31

Variación interanual de las personas ocupadas, según calificación del empleo<sup>a/</sup>

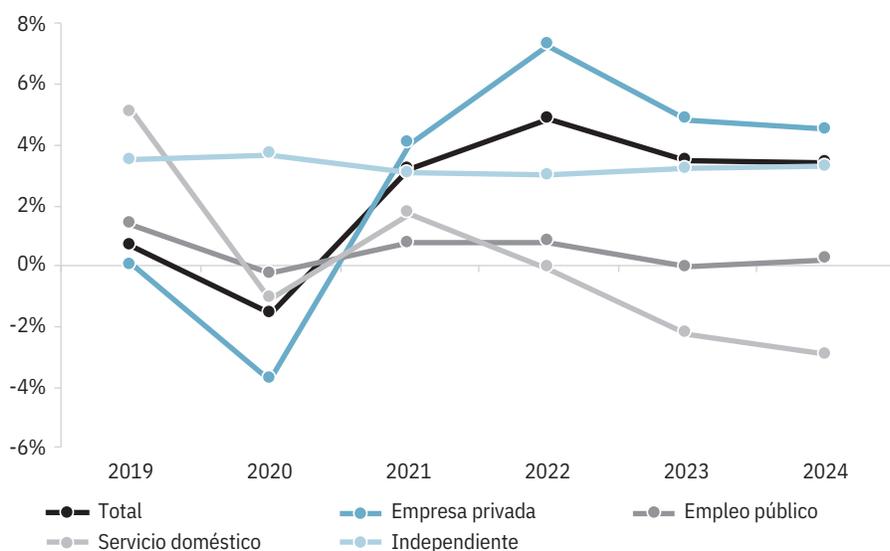
(personas)



a/ El INEC clasifica las ocupaciones en tres tipos: 1) alta, que incluye el nivel directivo, profesional y técnico; 2) media, incluye apoyo administrativo, ventas, producción artesanal y artes gráficas, operación de instalaciones y máquinas; y 3) baja o no calificada agrupa a quienes realizan actividades básicas o elementales. El área sombreada representa la pandemia por covid-19. Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 2.32

Variación interanual de las personas aseguradas directas a la CCSS, según sector institucional. Enero del 2018 a mayo del 2024 (promedio del año)



Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de la Dirección Actuarial de la CCSS.

interanual promedio del empleo por sector. Para el período más reciente, entre enero del 2023 y mayo del 2024, el de mayor crecimiento ha sido el correspondiente a las personas que trabajan para la empresa privada (4,8%), seguido por el trabajo de tipo independiente o liberal (3,2%). Por su parte, el empleo público, en cifras absolutas, a mayo del 2024 registra 323.658 personas en instituciones públicas, dato similar a la de dos años atrás (322.707) y apenas 5.585 personas más que en mayo del 2019. Los datos de la CCSS refutan el crecimiento en el empleo público registrado en las ECE en los trimestres del 2023.

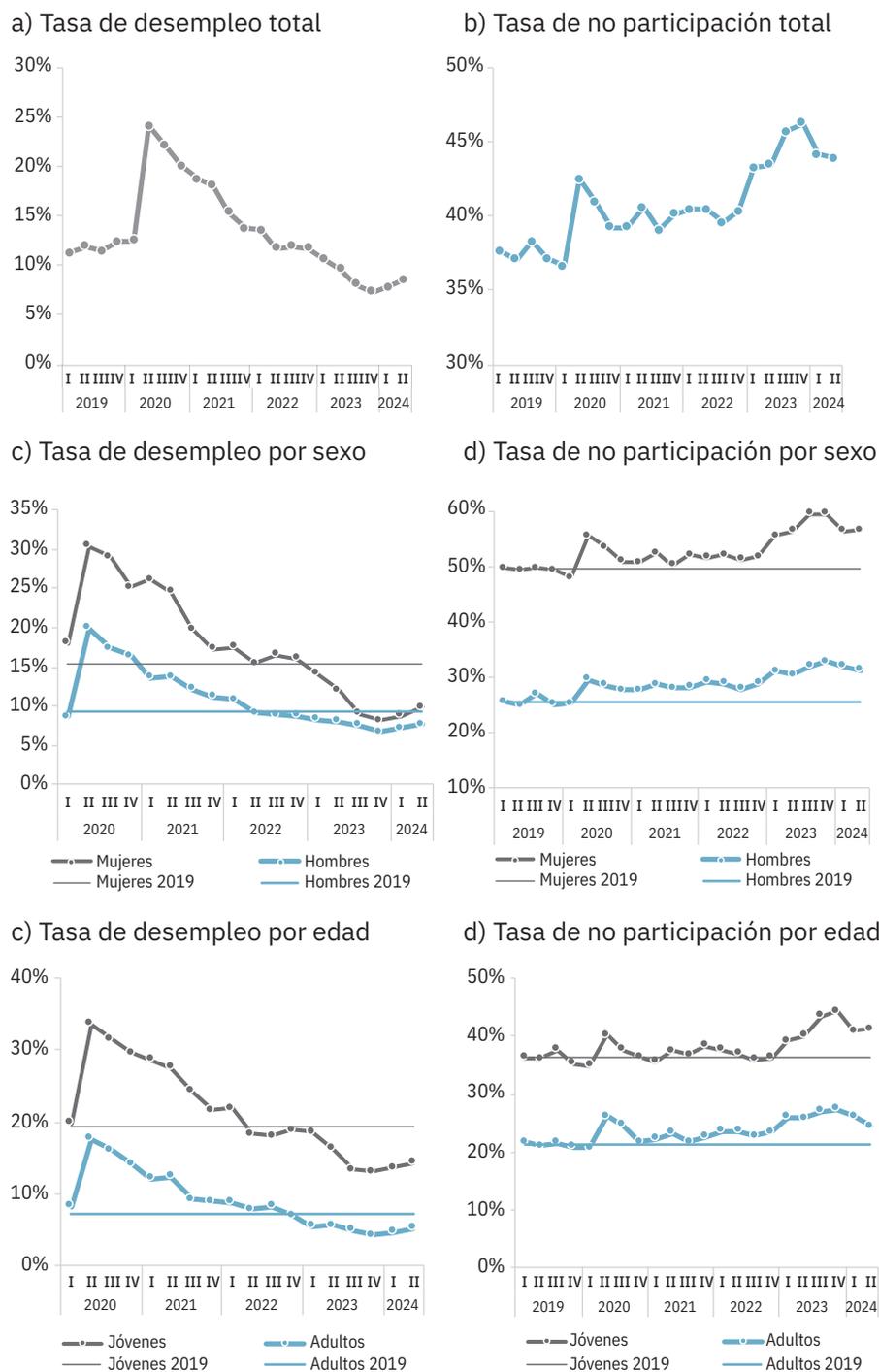
### Continúa el aumento de las personas en edad de trabajar fuera del mercado laboral

En el año 2023, el comportamiento del mercado laboral sigue acentuando la vulnerabilidad de la población joven y de las mujeres. Ambos grupos se comportan como una población de reserva o secundaria, cuya inserción en el mercado laboral se ajusta a las necesidades del hogar, especialmente cuando se enfrentan restricciones de ingresos. A su vez, las personas jóvenes y las mujeres resultan ser siempre las más perjudicadas cuando la economía pierde dinamismo y son quienes se recuperan más lento cuando la economía empieza a crecer. Es decir, son la mano de obra más flexible de movilizar para las empresas o son los grupos que entran al mercado laboral como mecanismo de compensación en momentos económicos difíciles del hogar, pero que luego se retiran; este patrón se repite a lo largo del tiempo y el año 2023 no fue la excepción (Meneses *et al.*, 2024).

Las menores oportunidades laborales para jóvenes y mujeres se reflejan en sus mayores tasas de no participación. Aunque la tasa de desempleo reporta reducciones en el período bajo análisis, esta caída se acompaña de tasas de no participación laboral mayores a las registradas antes de la pandemia (gráfico 2.33). Ante la disminución del empleo y el desempleo, el aumento en la no participación laboral de las mujeres y de las personas jóvenes fue más importante que en el resto de la población.

Gráficos 2.33

### Tasas de desempleo<sup>a/</sup> y de no participación laboral<sup>b/</sup>, según perfiles de personas



a/ Porcentaje de personas desempleadas en la fuerza de trabajo; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo.  
 b/ Porcentaje de la población en edad de trabajar que está fuera de la fuerza de trabajo. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.  
 Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

La reducción de la tasa de desempleo de las mujeres, luego del fuerte impacto en el segundo trimestre del 2020, se estancó en el segundo semestre del 2023 (9%). Aunque logró bajar del nivel reportado en el 2019 (15%), se mantuvo por encima del desempleo masculino. Si bien el desempleo femenino bajó y la brecha con respecto a los hombres es menor, esta evolución positiva no es el resultado de una mayor creación de oportunidades laborales, pues la tasa de no participación de las mujeres está muy por encima de la de los hombres y es mayor a la reportada antes de la pandemia (gráfico 2.33). La causa es distinta: el menor desempleo femenino se explica por la salida (o expulsión) de las mujeres del mercado laboral. Habrá que esperar si ante la mayor participación observada en el primer semestre del 2024 se generan más empleos, o si, por el contrario, aumentan las tasas de desempleo femenino.

En la población joven la reducción sostenida de la tasa de desempleo desde finales del año 2020 también se estancó a finales del 2023 (13%), ubicándose por debajo de la reportada en el 2019 (19%). Sin embargo, la tasa de no participación para este grupo en el año 2023 (44%) está por encima de registrada en el 2019 (36%).

### Después de cuatro años, los empleos de baja calificación recuperan los ingresos laborales

Pese al freno en la generación del empleo, los ingresos de las personas ocupadas empezaron a aumentar en promedio en el 2023. Esta mejora es una respuesta rezagada a la fuerte contracción que experimentaron los ingresos laborales como resultado de la pandemia por covid-19. Durante todos los trimestres del año 2023 se reportó un crecimiento real del ingreso de las personas ocupadas, en un contexto de inflación negativa, como se ha mencionado. Este crecimiento permitió, para el último trimestre del 2023 y los primeros meses del 2024, alcanzar apenas el nivel de ingreso real que se tenía en el 2019.

La mejora promedio se percibe principalmente en los empleos de baja calificación. No obstante, resulta importante remarcar que esta recuperación apenas logró retomar el nivel prepandemia; por el contrario, en los empleos más calificados el ingreso real sigue estando por debajo de lo reportado hace cinco años (gráfico 2.34).

El análisis de los ingresos laborales también se puede complementar con el reporte mensual que realizan las

entidades empleadoras acerca de la población asegurada directa a la CCSS. Los datos muestran que, en la mayoría de las categorías laborales (excepto en el sector público), se presentó una contracción de los ingresos al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021. La situación cambió en el 2022, cuando los ingresos de casi todos los sectores disminuyeron, excepto -en promedio- en la empresa privada. La caída fue más pronunciada en el empleo público y en los independientes. A partir del 2023 los ingresos en todos los sectores volvieron a crecer en términos reales, con una recuperación más lenta en el Gobierno y el empleo independiente.

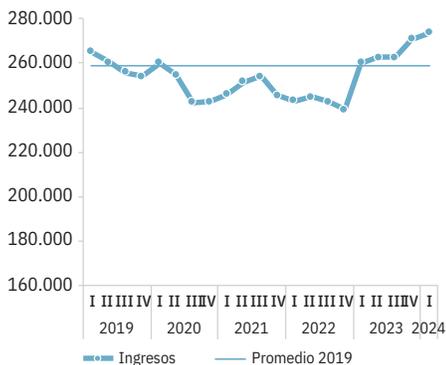
Por último, se actualizó el modelo econométrico que utiliza el Programa Estado de la Nación para medir la brecha salarial entre hombres y mujeres (Meneses *et al.*, 2021). Los resultados para el año 2023 apuntan que la brecha continúa cerrándose, pues en ese año las mujeres ganaron alrededor de un 6% menos que los hombres. El promedio de la segunda década del siglo XXI fue de un 9%.

Gráfico 2.34

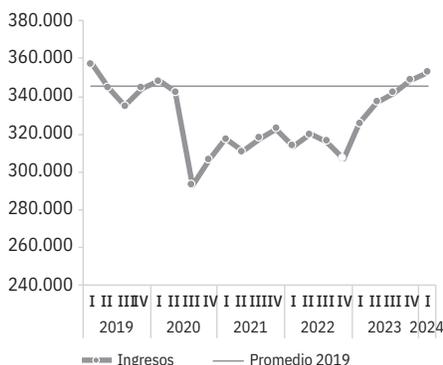
### Ingreso promedio real de las personas en la ocupación principal, según calificación

(colones reales al mes)<sup>a/</sup>

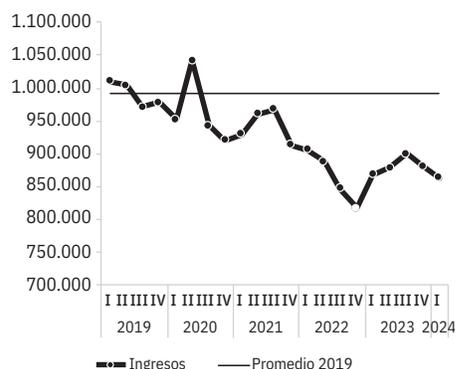
a) Ocupaciones de baja calificación



b) Ocupaciones de calificación media



c) Ocupaciones de alta calificación



a/ Deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

véase Meneses *et al.*, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social

Un aspecto de gran importancia para la integración social es la existencia de espacios públicos seguros, capaces de permitirle a la población tener puntos de encuentro y socialización cotidiana. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a esa interacción y favorece la segregación socioespacial. Desde esta perspectiva, durante la última década se ha registrado un crecimiento en la violencia social, el cual es un factor que atenta contra la integración o cohesión de la sociedad costarricense. Esta edición del Informe seleccionó a la violencia homicida como el tema especial, tratado en cada uno de los capítulos regulares y, además, en el capítulo 6, cuyo énfasis es, ante todo, propositivo.

La violencia social se manifiesta de distintas maneras: delincuencia, asesinatos, accidentes de tránsito, violencia contra la niñez y las mujeres, entre otros. No obstante, su manifestación más “dura” son los homicidios, pues suponen una negación absoluta del derecho a la vida. Lamentablemente, Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo en este tipo de violencia a lo largo del presente siglo. Sin embargo, lo visto en el 2023 fue inédito en la historia del país, pues no solo aumentó la tasa de homicidios de forma significativa sino que, por mucho, alcanzó el nivel más alto desde que se tienen registros sistemáticos.

El crimen organizado es el principal detonante de ese incremento, el cual afecta con más intensidad a las personas jóvenes y a las cabeceras de las provin-

cias, especialmente en las zonas costeras del Caribe y del Pacífico Central. Esta situación ha generado que, desde abril del 2023, la percepción de la inseguridad y la delincuencia persista como la principal preocupación de la ciudadanía, de acuerdo con las encuestas de opinión del CIEP de la Universidad de Costa Rica. A septiembre del 2024, el 32% de la población respalda esa afirmación (CIEP-UCR, 2024).

Este capítulo ha analizado varios factores estructurales que ayudan a entender el “combo de la inseguridad actual”: alta y creciente incidencia de la pobreza en la niñez y la adolescencia, crisis del sistema educativo público, con recortes importantes en su financiamiento y en el de los programas de equidad para estudiar; problemas para acceder a empleos de calidad para amplios segmentos de la población, incluidas las personas jóvenes; la alta desigualdad social y la desatención de la institucionalidad fuera de la región Central, para generar más y mejores oportunidades de desarrollo humano. Estos factores colocan a las personas jóvenes como “blanco fácil” para ser reclutadas por el crimen organizado y el narcotráfico.

Un análisis de los patrones territoriales de los homicidios en el período 2018-2023 identifica la presencia de conglomerados de cantones caracterizados por tener altas (o bajas) tasas de homicidios rodeados de vecinos en condiciones similares. Algunas aglomeraciones desaparecieron durante la pandemia; otras han surgido, especialmente por el aumento del ajuste de cuentas/venganza. El núcleo duro de altas tasas se localiza en el Caribe (Siquirres y Matina) y en Garabito (Puntarenas). En los últimos años, al conglomerado del Caribe se le unió Limón y Turrialba.

Las “zonas calientes” de alta incidencia ameritan una atención prioritaria, pero también es importante dirigir esfuerzos preventivos y de contención en los cantones identificados como alto-bajo y bajo-alto, para evitar que se conviertan en “zonas calientes” en poco tiempo. Además, las zonas bajas-bajas permiten afirmar que el problema de la violencia homicida no tiene presencia en todo el

territorio nacional. Un ejemplo de ello son varios cantones de Heredia.

## Tasa de homicidios se disparó en el 2023 a 17,2 casos por 100.000 habitantes

Internacionalmente, el principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana en un país es la tasa de homicidios, pues constituye la manifestación más extrema de violencia, al quitarle de manera intencional la vida a una persona. Además, los registros se caracterizan por su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial.

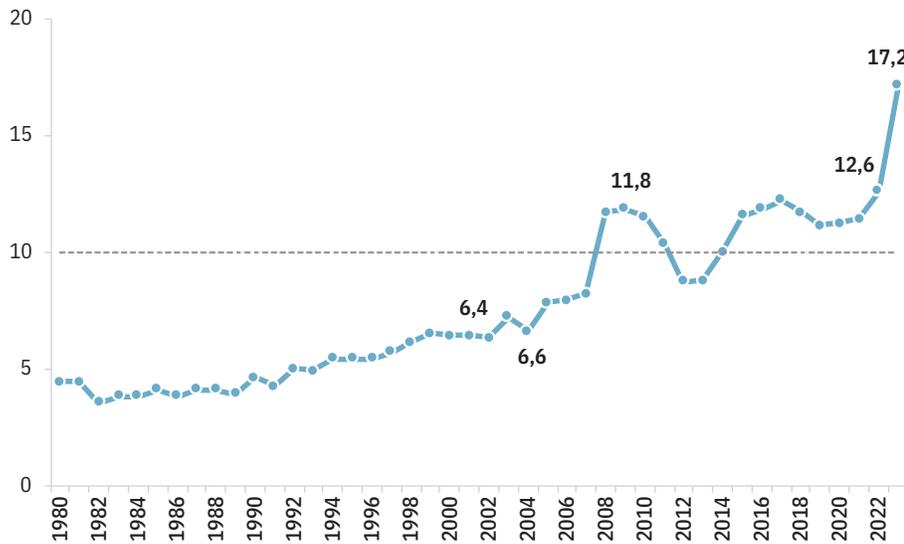
Las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX fueron un período de relativa estabilidad en la tasa de homicidios en un bajo nivel, por debajo de 5 por cien mil habitantes. Este fue un logro notable de la democracia costarricense en una de las regiones más violentas del mundo. Los homicidios empezaron a incrementarse en el país durante la primera década del siglo XXI y fue en el año 2008 cuando se superó el umbral de diez asesinatos por cien mil habitantes, número que la OMS establece como epidemia. La tasa se redujo en los primeros años de la segunda década, pero volvió a aumentar a partir del 2015. Al iniciar la tercera década del presente siglo se experimentó un vertiginoso aumento. En el 2023, el país registró la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 17,2 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.35), para un total de 906 víctimas, 250 más que en el 2022.

El crimen organizado, asociado con el narcotráfico, préstamos “gota a gota” y otros delitos violentos se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven, en territorios de alto rezago social y en zonas costeras. Dos tercios de los homicidios del 2023 se asociaron con ajustes de cuentas/venganza, porcentaje que ha venido creciendo de manera acelerada en los últimos años.

El método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 80% de los casos reportados en el 2023; la proporción más alta desde que se tienen registros. El perfil de las personas fallecidas por esta

Gráfico 2.35

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



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral que la OMS establece como epidemia (tasa de diez).  
Fuente: Morales, 2024, con datos del Poder Judicial.

causa equivale, mayormente, a hombres (92%), costarricenses (85%) y jóvenes (61% menores de 35 años). Los cantones de mayor prevalencia fueron: Limón, San José, Puntarenas, Matina y Alajuela. Varios de sus distritos se posicionan entre los diez mayores.

Otra fuente que contribuye al crecimiento de los homicidios es la violencia contra las mujeres, expresada de forma más clara en los femicidios y tentativas de femicidios. Según el Observatorio de la Violencia de Género (2024), en el país ocurren dos femicidios al mes. Para el 2023 reportó un total de 24 mujeres víctimas, mientras que a agosto de 2024 se habían contabilizado 14. Si a estos se le suman otros homicidios violentos contra mujeres, para el 2024 totalizan 40. En el *Informe Estado de la Justicia* que se está preparando para el 2025 se contará con una investigación sobre la tutela efectiva de derecho para delitos relacionados con violencia contra las mujeres, con el objetivo de profundizar en esta problemática social.

La violencia contra las mujeres también se manifiesta en el ámbito político. Las medidas de acciones afirmativas, las

leyes de alternancia, paridad y otras disposiciones han posibilitado una mayor presencia de mujeres electas como autoridades, tanto nacional como localmente (Coria y Marín, 2024). Esa mayor participación femenina en los espacios políticos también se ha traducido en mayor violencia<sup>22</sup> hacia ellas. Con una visión más preventiva que represiva, en el año 2022 entró en vigor la Ley 10.235, la cual proporciona competencias jurisdiccionales al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a otras instituciones públicas para la debida garantía y protección de los derechos de las mujeres en política (recuadro 2.5).

**Aporte especial: creciente violencia homicida es más intensa en zonas de alto rezago social y con importante presencia de menores de edad**

Chou-Chen y Torres (2024) realizaron una investigación especial para este Informe con el fin de identificar cuáles factores ayudan a entender al cambio estructural en las tasas de homicidios y sus modalidades. Mediante la aplicación de técnicas estadísticas procuraron iden-

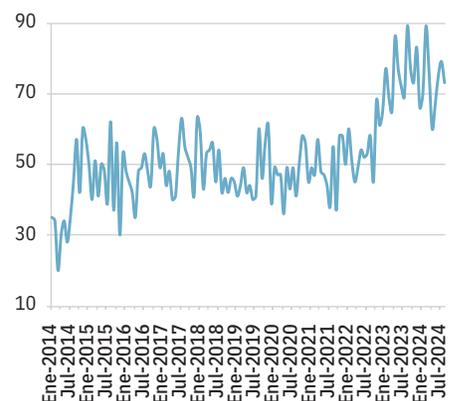
tificar patrones territoriales en los niveles de violencia homicida y examinar factores socioeconómicos asociados.

El punto de partida del análisis fue la caracterización mensual de la violencia homicida en el país. Esta mostró una tendencia creciente desde el año 2020, se intensificó en el período 2022-2023 y se mantuvo oscilando en el nuevo umbral durante la primera mitad del 2024 (gráfico 2.36). El ajuste de cuentas/venganza es la única modalidad de asesinato con un incremento significativo, el resto de causas tiene un comportamiento relativamente estable. El análisis estadístico demuestra que el ajuste de cuentas/venganza, con víctimas de menor edad, entre 12 y 17 años, es, en efecto, la modalidad dominante (Chou-Chen y Torres, 2024).

Para realizar el análisis espacial, Chou-Chen y Torres (2024) calcularon para tres períodos de interés las tasas de los homicidios por cantón, la cantidad absoluta de asesinatos y los relacionados con la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. Los períodos fueron: antes de la pandemia por covid-19 (2018-2019), durante la pandemia (2020-2021) y posterior (2022-2023). Los detalles metodológicos del estudio se explican en el recuadro 2.6.

Gráfico 2.36

**Cantidad de víctimas de homicidios, por mes**  
(personas)



Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial.

### Recuadro 2.5

## Desafíos para implementar las disposiciones legales de prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres

En el año 2012 el TSE reconoció por primera vez en su jurisprudencia las condiciones de violencia a las que se enfrentan las mujeres cuando participan en política electoral. Esta problemática se abordó de manera concreta en el 2023 con la promulgación de la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Política, la cual conceptualizó el fenómeno en dinámicas comiciales y también en los ámbitos administrativo, electoral y ético-partidario. Con una visión más preventiva que represiva, la legislación previó varias vías por intermedio de las cuales se puede tutelar los derechos de las mujeres en política.

Un estudio conjunto del TSE y el PEN investigó el nivel de implementación que ha tenido esta ley. Particularmente se dio seguimiento a las funciones que se le atribuyen a los partidos políticos para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de violencia. Se realizó un proceso de consulta virtual a estas organizaciones y un exhaustivo análisis de las reformas a sus estatutos para implementar la ley.

Los hallazgos presentaron un mejor nivel

de avance en el caso de los partidos cantonales; sin embargo, se identificó que algunas de las agrupaciones que alcanzaron alcaldías en el proceso municipal del 2022 con una candidata mujer, aún tienen pendiente la reforma de sus regulaciones internas.

En el estudio se encontró que en 52 de los 125 estatutos de partidos inscritos se ha incluido a la violencia política contra las mujeres como una falta disciplinaria en el partido y que es susceptible de sanción; sin embargo, en otras 29 de esas normas no existe ninguna disposición que lo tipifique de ese modo y en 46 partidos solo se presenta de modo genérico el incumplimiento por actos de violencia, sin ningún tipo de enfoque de género. A la fecha, más de la mitad de los partidos políticos activos incumple con el mandato de la Ley 10.235 de modificar sus estatutos.

La investigación también señaló que, de los siete expedientes electorales que ha tramitado el TSE en materia de violencia política, las conductas más recurrentes son la supresión y variación injustificada de funciones, ubicarles distanciadamente de las oficinas o espacios políticos de la municipalidad, así como actos

de violencia verbal en los foros de discusión de los gobiernos locales. Las principales sentencias a favor de las mujeres víctimas fueron sobre abusos relacionados con las funciones de Vicealcaldía.

Este proceso también sistematizó cuáles son los estándares de derecho internacional a los que debería aspirar el país para el análisis y resolución de los casos de violencia política en contra de las mujeres que recibe el TSE como amparos, de tal forma que se recuperen las mejores prácticas en la jurisprudencia hacia futuro.

Existen retos pendientes para atender los actos de violencia política que ocurren en espacios como las organizaciones sociales y comunales, cooperativas, asociaciones estudiantiles, procesos universitarios, juntas directivas, entre otros que quedaron fuera de la ley. Un hallazgo adicional es la necesidad de mejorar las acciones de capacitación; no solo para prevenir este tipo de violencia, sino también para informar a las víctimas sobre cuáles son los mecanismos y procedimientos que deben accionar.

Fuente: Coria y Marín, 2024.

### Recuadro 2.6

## Aspectos metodológicos para el análisis espacial de los homicidios

El estudio de Chou-Chen y Torres (2024) utiliza una base de datos anonimizada de homicidios mensuales ocurridos en el período 2014-2023, proporcionada por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

Primero, se realiza un análisis descriptivo para identificar los patrones temporales de la violencia homicida en el país. Luego, se agregan los datos por cantón con el fin de encontrar patrones espaciales. Se calculan las tasas de homicidios totales y por ajuste de cuentas/venganza por cantón, para controlar la población y evitar los sesgos que puedan generar las zonas con más habitantes.

Segundo, se realiza un análisis comparativo de autocorrelación espacial de las tasas de homicidios (por mil habitantes) durante tres períodos: antes de la pandemia por covid-19 (2018 y 2019), durante la pandemia (2020 y 2021) y después de la pandemia (2022 y 2023). Es importante señalar que se mantiene la cantidad de cantones en todo el período, pero se unieron los nuevos: Río Cuarto (creado en el 2017), Monteverde (2021) y Puerto Jiménez (2022), a sus respectivos cantones originales: Grecia, Puntarenas y Golfito.

El análisis de autocorrelación espacial se realiza con el índice global de I de Moran, una

herramienta para detectar la existencia de conglomerados de cantones con valores altos o bajos con respecto a la variable de homicidios por cercanía. Por su parte, los índices locales de I de Moran, como medida local de asociación espacial (*local indicators of spatial association*, LISA, por su sigla en inglés) se calculan con el fin de caracterizar localmente los cantones que conforman estos conglomerados.

En una tercera etapa, se procede a analizar un conjunto de 33 indicadores de posibles

Continúa →

## Recuadro 2.6 > Continuación

### Aspectos metodológicos para el análisis espacial de los homicidios

factores socioeconómicos asociados a la tasa de homicidios (con transformación logarítmica, debido a la asimetría de la variable y para facilitar el análisis estadístico), a través de una exploración descriptiva de correlaciones. Estos indicadores han sido recopilados por el Programa Estado de la Nación, a través de un conjunto de instituciones públicas que producen estadísticas oficiales.

Una de las limitaciones es la presencia de posibles factores de confusión; en otras palabras, algunas de las variables socioeconómicas están muy correlacionadas entre sí. Para abordar este problema, se

estimaron varios modelos de regresión con el fin de reducir el conjunto de factores asociados, a partir de dos variables de interés: las tasas de homicidios totales y las tasas por ajuste de cuentas/venganza.

Primero, se considera un modelo de regresión lineal que integra las tasas de homicidios como variables continuas. En este caso, es necesaria una transformación logarítmica (debido a la asimetría de las tasas de homicidios) para cumplir con los supuestos estadísticos del modelo (normalidad, homocedasticidad y linealidad).

En segundo lugar, se estima un modelo lineal

generalizado que integra los conteos de homicidios cantonales como variable dependiente. En este caso, se utilizan las distribuciones de Poisson y binomial negativa. Sin embargo, el modelo de Poisson no cumplió con el supuesto de equidispersión, mientras que la distribución binomial negativa permitió manejar la sobredispersión de la variable.

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

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024

### Cantones vecinos con altas tasas de homicidios se ubican principalmente en zonas costeras del Caribe y del Pacífico Central

Las tasas de homicidios, total y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, aumentan en muchos cantones del país, pero principalmente en los ubicados en las zonas costeras de Puntarenas (en el Pacífico) y Limón (en el Caribe). Para identificar la existencia de patrones espaciales se aplicó la técnica denominada “índice I de Moran” (recuadro 2.6).

Los resultados obtenidos sugieren una tendencia hacia la aglomeración de los cantones cercanos con tasas de homicidios similares; es decir, se forman “ecologías territoriales” en donde los cantones con más homicidios se ubican más cerca entre sí, así como los cantones que tienen menos. Esa autocorrelación espacial es más fuerte en el período 2022-2023. El análisis permitió clasificar los cantones en cuatro grupos: alto-alto (valores altos con vecinos también altos); alto-bajo (valores altos con vecinos bajos); bajo-alto (valores bajos con vecinos altos) y bajo-bajo (valores bajos con vecinos bajos).

Los cantones que integran conglomerados significativos se muestran en los

mapas 2.1 para el total de homicidios y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, según períodos. Destacan los siguientes aspectos relevantes:

- Antes de la pandemia no todos los conglomerados coincidían al comparar el total de homicidios con el ajuste de cuentas/venganza. Por ejemplo los cantones de San José, Desamparados, Goicoechea y Curridabat conformaban un grupo alto-alto en el ajuste de cuentas/venganza, pero no en el total de homicidios. Sin embargo, durante y después de la pandemia sí se detecta una amplia coincidencia; esto demuestra que la problemática actual coincide con el aumento del crimen organizado.
- Se identifica un conglomerado alto-alto en la zona del Caribe, en los cantones de Matina y Siquirres. Este grupo se ha mantenido durante todo el período. En la pandemia se les unió Pococí y, en pospandemia, Limón. Un cantón que merece atención es Turrialba, pues en casi todo el período se había clasificado como bajo rodeado de vecinos altos, pero luego de la pandemia, en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza se une al conglomerado alto-alto.
- Garabito también se clasifica como alto-alto en los períodos prepandemia y pospandemia, aunque en la pandemia no resultó significativo.
- El cantón de Alajuela tiene una alta incidencia de homicidios rodeado de vecinos bajos. Llama la atención que durante la pandemia emergió Atenas en la misma categoría.
- Posterior a la pandemia se han conformado más conglomerados del tipo bajo-bajo. Entre ellos destacan el de Heredia, San Rafael y Barva. Además, en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza están Escazú y Naranjo.
- Posterior a la pandemia, el cantón de Santa Cruz resultó alto-alto en el total de homicidios.

Este tipo de análisis es relevante porque permite identificar esas “zonas calientes” de alta incidencia en los homicidios que merecen atención prioritaria mediante intervenciones urgentes. También es útil para detectar zonas que requieren otro tipo de políticas públicas, con esfuerzos preventivos y de contención, como los cantones alto-bajo, bajo-alto y sus vecinos, para evitar que se conviertan en

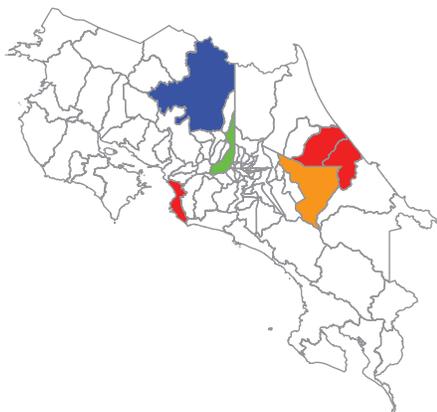
Mapa 2.1

**Conglomerados espaciales<sup>a/</sup> en la tasa de homicidios, total y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, por cantón, según período**

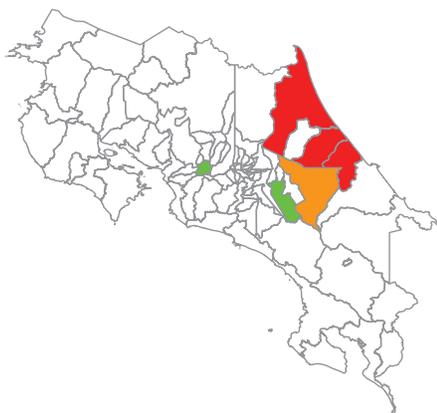
(tasas por 100.000 habitantes)

**Tasa de Homicidio**

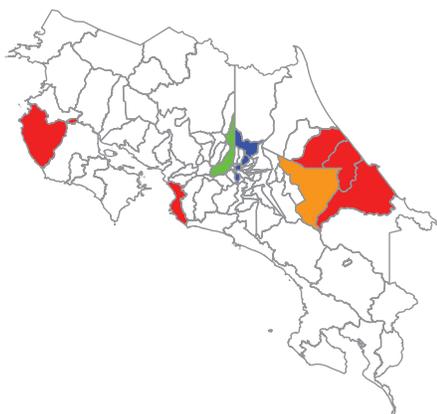
Antes de la pandemia (2018-2019)



Durante la pandemia (2020-2021)

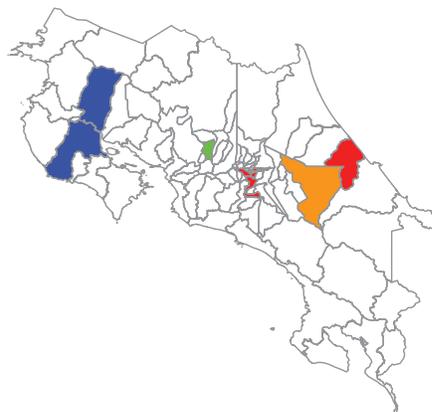


Después de la pandemia

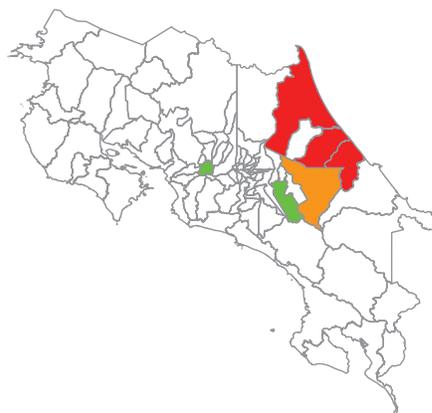


**Ajuste de cuentas**

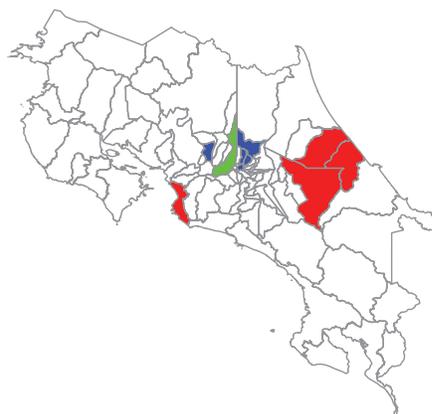
Antes de la pandemia (2018-2019)



Durante la pandemia (2020-2021)



Después de la pandemia



**Conglomerados** ■ Alto-Alto ■ Bajo-Bajo ■ Alto-Bajo ■ Bajo-Alto

a/ Calculados con el Índice de Moran local, con un nivel de significancia del 10%.

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial.

conglomerados alto-alto en poco tiempo. Por su parte, las zonas bajas-bajas permiten afirmar que el problema de la violencia homicida no tiene presencia en todo el territorio nacional (el análisis sobre las políticas públicas para enfrentar la inseguridad ciudadana por crimen organizado se presenta con detalle en el capítulo 6).

**Indicadores socioeconómicos desfavorables están asociados a las zonas con mayores problemas de violencia homicida**

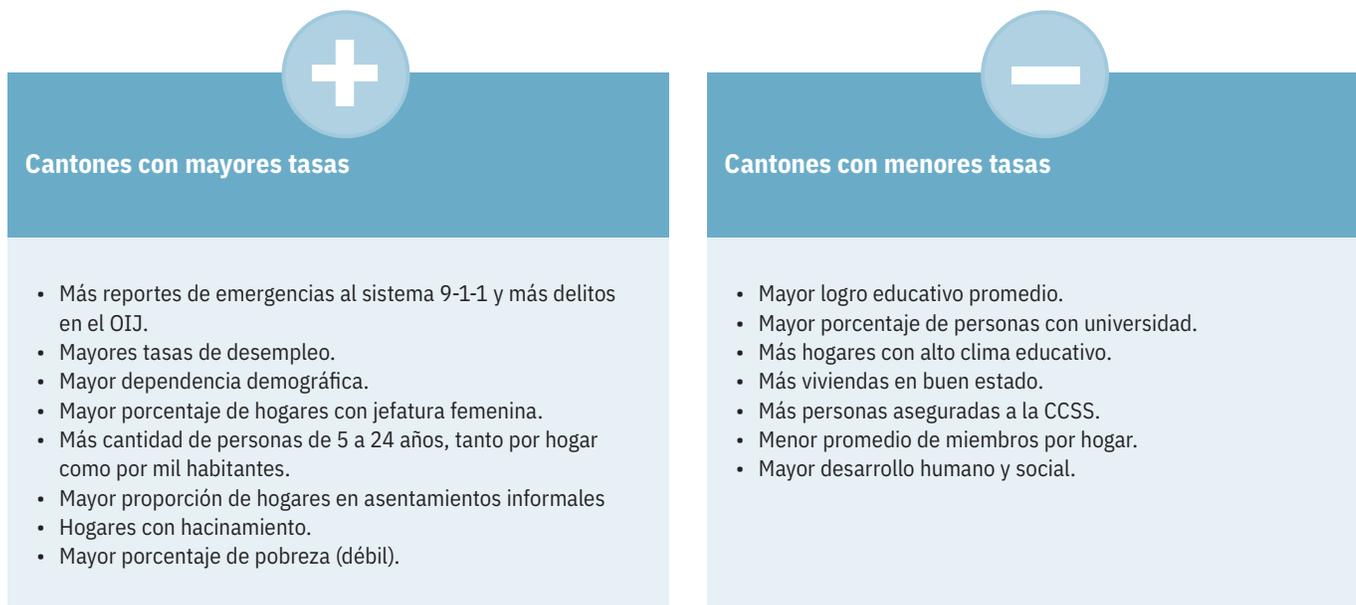
Ciertas variables socioeconómicas se asocian con tasas más altas de homicidios, en especial los ajustes de cuentas. Típicamente, un cantón con mayores tasas se caracteriza por tener bajo desarrollo humano y social, menor promedio de personas aseguradas a la CCSS, mayor proporción de hogares en asentamientos informales, más cantidad de población entre 5 y 24 años, mayor porcentaje de jefaturas femeninas, menor logro educativo, más hogares con bajo clima educativo y más problemas de acceso a empleos (figura 2.5).

Es importante señalar que un análisis estadístico como el realizado para este capítulo no permite establecer causalidades sino asociaciones empíricas entre dos o más factores. Así, el hecho de que exista una relación positiva entre un indicador determinado y la tasa de homicidio no quiere decir que el primero esté causando el aumento de los asesinatos, sino que los cantones con mayores problemas de violencia homicida presentan un perfil socioeconómico que aumenta el riesgo de mayor presencia del crimen organizado y la violencia.

Una técnica estadística más sofisticada que se puede utilizar para identificar factores asociados a los homicidios son los modelos de regresión que procuran determinar cuáles son las variables cantonales con más incidencia en la violencia homicida. Chou-Chen y Torres (2024) estimaron varios modelos para los dos indicadores de homicidios: total y ajuste de cuentas/venganza. Los que mejor funcionaron, técnicamente denominados como los modelos “de mejor ajuste”, fueron un modelo lineal (con

Figura 2.5

### Variables socioeconómicas que resultaron significativas<sup>a/</sup> en la asociación con la tasa cantonal de homicidios



a/ En un análisis de correlación lineal entre el logaritmo de la tasa de homicidios y las variables socioeconómicas analizadas por cantón. No es un análisis de causalidad de los homicidios.

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial, INEC, Sinerube, CCSS, Sistema de Emergencias 9-1-1.

tasas transformadas logarítmicamente) y un modelo lineal generalizado (para conteos de homicidios). Los detalles técnicos pueden ser consultados en la ponencia respectiva en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los resultados muestran que los factores asociados para los dos modelos son similares, sin diferencias importantes entre el total de homicidios y la modalidad de ajuste de cuentas/venganza (gráfico 2.37). Las variables que presentan una relación positiva con los homicidios son la tasa de desempleo y la cantidad de personas en edades entre los 5 y los 24 años; por el contrario, el promedio de aseguramiento a la CCSS, las viviendas en buen estado y el promedio de migrantes por mil habitantes tienen una relación inversa con la violencia homicida.

La relación entre el nivel de reporte de emergencias al sistema 9-1-1 con la tasa de homicidios totales resultó positiva y significativa, no así en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. El porcentaje de hogares que viven en asentamientos informales también tuvo resultados posi-

tivos y significativos únicamente en los modelos con la tasa de homicidios por ajuste de cuentas/venganza. Por último, la zona rural y el porcentaje de hogares con jefatura femenina se convirtieron en significativas en el modelo binomial para el ajuste de cuentas/venganza.

Chou-Chen y Torres (2024) comprueban con evidencia empírica y técnicas estadísticas robustas la existencia de patrones cantonales en la violencia homicida y factores asociados para el caso de Costa Rica. Los resultados coinciden con la literatura internacional, la cual identifica como dimensiones relacionadas a los patrones especiales: la pobreza, el nivel educativo, la estructura familiar, entre otros (Tcherni 2011).

Así, Franco-Galeano (2018) analiza la zona interurbana de Medellín y concluye que existe una relación negativa entre el porcentaje de personas con estudios universitarios y los homicidios. De manera similar, Maldonado-Guzmán et al. (2020) presentan resultados en los cuales el desempleo y la cantidad de familias uniparentales son predictores de la inse-

guridad percibida en Barcelona. Cabe mencionar que, aunque la literatura está de acuerdo en las áreas estructurales, las variables orientadas a medirlas suelen diferir entre sí, debido a las características intrínsecas de cada población o a la falta de medición de ciertos aspectos.

La evidencia empírica subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos con el fin de prevenir un mayor deterioro de la seguridad ciudadana. Priorizar acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial, necesarias en el corto plazo para detener el crecimiento. Los resultados de este análisis son una prueba más de la importancia que tiene la sostenibilidad de la inversión social para ampliar las capacidades de desarrollo humano y combatir la pobreza y la desigualdad social, para, de este modo, reducir el riesgo del crimen organizado, la violencia y la criminalidad.

Gráfico 2.37

**Variables<sup>a/</sup> que resultaron significativas en los modelos de regresión para la tasa de homicidios totales y para la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. 2022-2023**

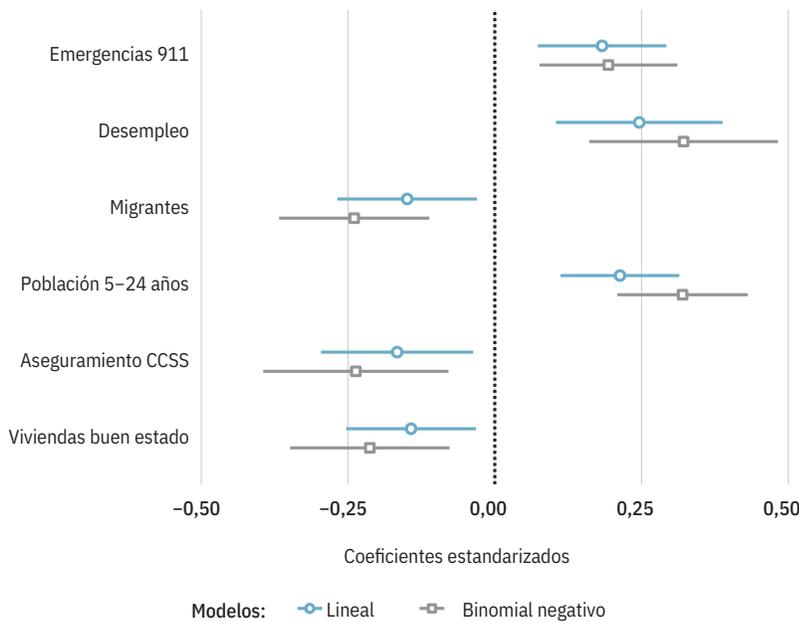
(coeficientes estandarizados)

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

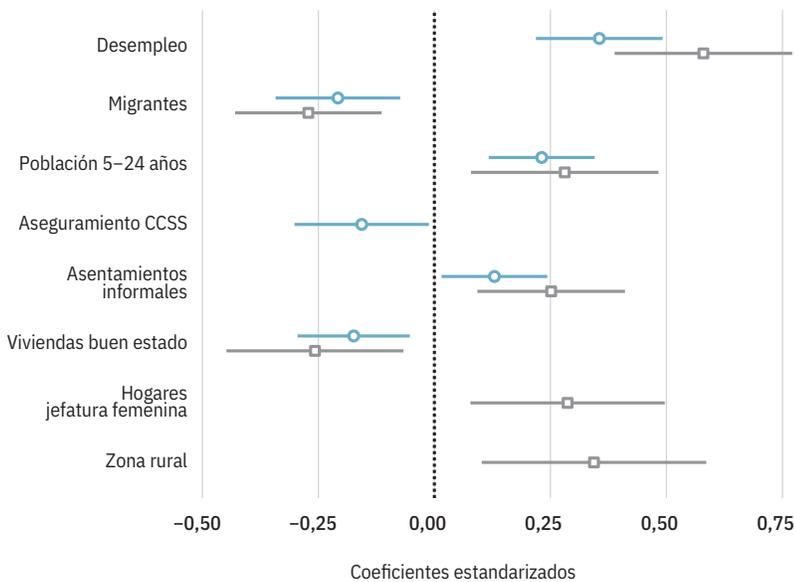
**PATRONES ESPACIALES DE LOS HOMICIDIOS**

véase Chou-Chen y Torres, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

a) Homicidios totales



b) Ajuste de cuentas/venganza



a/ Los nombres completos de las variables son: llamadas de emergencias al 9-1-1, tasa de desempleo por mil habitantes, tasa de migrantes por mil habitantes, población de 5 a 24 años por mil habitantes, porcentaje de la población con aseguramiento a la CCSS, porcentaje de viviendas en buen estado, porcentaje de hogares en asentamientos informales, porcentaje de hogares con jefaturas femeninas, zona rural.  
Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial, INEC, Sinirube, CCSS, Sistema de Emergencias 9-1-1.

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Shu Wei Chou Chen, Christopher Torres Rojas, Camila Aguilar Gómez, Mariana Cubero Corella.

**Insumos:** *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2023*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Patrones territoriales de los homicidios en Costa Rica y factores asociados*, de Shu Wei Chou Chen y Christopher Torres Rojas; *Población beneficiaria y permanencia en el Sinirube en el período 2019-2023*, de Steffan Gómez-Campos, Natalia Morales Aguilar y Camila Aguilar Gómez; *Perfiles de beneficiarios de Sinirube según tipología de las ayudas existentes: un análisis multivariado con Sinirube a julio 2020*, de Mariana Cubero Corella; *Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud pública (CCSS)*, de José Francisco Pacheco Jiménez, *Efectos de la contracción de los presupuestos en algunos programas y servicios sociales seleccionados*, de José Francisco Pacheco Jiménez, *Seguimiento a la pobreza y desigualdad de ingresos con la Enaho 2023*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

**Borrador del capítulo:** Natalia Morales Aguilar.

**Edición técnica:** Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Jorge Vargas Cullell.

**Visualización de datos complejos:** Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

**Actualización y procesamientos de datos:** Natalia Morales Aguilar, Rafael Segura Carmona, Camila Aguilar Gómez.

**Lectores críticos:** Francisco Delgado, Leonardo Garnier, Leonardo Merino, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:** Natalia Morales Aguilar.

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

**Un agradecimiento especial** al INEC, al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y al Poder Judicial, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis.

**Por los aportes de información** se agradece a: Pilar Ramos, Rocío Portilla, Judith Torres y Angie García (INEC), Dalia Rojas (Desaf-MTSS), Yuliana Mora (CCSS), Adrián Vega (Ministerio de Salud), Ana Yancy Fallas (MTSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda), Adirman Miranda y Carlos Leiva (Sistema de Emergencias 9-1-1), Kryssia López (IMAS).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 14, 20 y 21 de agosto y 24 de septiembre del 2024, en los cuales participaron las siguientes personas: Alejandro Abarca, Ana Miriam Araya, Luis Alberto Ávalos, Vanessa Beltrán, Juan Luis Bermúdez, Noelia Brenes, Randall Brenes, Dayane Calvo, Jason Calvo, Rodrigo Campos, Fabián Carballo, José Ángel Castro, Pablo Chaverri, Francisco Delgado, Sandra Delgado, Fabio Durán, Laura Fernández, Andrés Fernández, Eugenia Gallardo, Leonardo Garnier, Isaías González, Miguel Gutiérrez, Damaris Jiménez, Silvia Lara, Yorlery León, Miriam León, Eddy Madrigal, Mariela Madrigal, Kania Mairena, Johan Mena, Tatiana Mora, Paula Mora, Gerald Mora, Ericka Méndez, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Andy Pearson, Viviana Peraza, Adrián Portuguese, Ingrid Quesada, Pilar Ramos, Lisseth Rodríguez, Manuel Rodríguez, Andrés Rodríguez, Dalia Rojas, Marcela Román, Isabel Román, Roberto Salas, Sergio Salazar, Pablo Sauma, María José Sauma, Jafeth Soto, Luis Bernardo Sáenz, Juan Diego Trejos, Esteban Vargas, Oscar Villegas, Yanira Xirinachs.

## Notas

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

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

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

4 Cuando este Informe sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2024, cuyos principales resultados pueden consultarse en el capítulo 1.

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

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

7 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres se ven afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%.

8 Según el INEC, se incluyen las siguientes consideraciones en el empate de encuestas: i) solo se toman en cuenta los registros con entrevista completa en ambos años; ii) se empatan los registros con la misma llave en ambos años, pero no se valida que correspondan a la misma persona; iii) no se empatan registros con diferencia de edad mayor a tres años, sexo diferente entre años o alguna inconsistencia en las variables llave utilizadas para el empate.

9 El valor estimado de la pobreza que reporta el INEC cada año es solo uno de los posibles. La Enaho es una muestra de la población, por lo cual resulta importante tomar en cuenta el error estándar de las estimaciones para calcular los intervalos (al 95% de confianza) en que se ubicaría el verdadero valor poblacional (considerado desconocido).

10 Los coeficientes de variación para las estimaciones del porcentaje de los hogares en pobreza por ingresos según el INEC son los siguientes: 2,1 en pobreza total y 4,1 en pobreza extrema para el 2022; 2,2 en pobreza total y 4,2 en pobreza extrema, para el 2023.

11 Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2024).

12 Para estimar los ingresos de los últimos tres años, se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir de los informes del Ministerio de Hacienda (2023 y 2024), sobre los recursos ejecutados y la transferencia del Gobierno se estima como el complemento necesario para cubrir el gasto total reportado por el Fondo, con déficit cero y superávit cero (Trejos, 2024).

13 Al cierre de edición, la Sala Constitucional emitió un fallo, a raíz de un recurso de amparo que obliga al Ministerio de Hacienda a girar los recursos que le corresponden por Ley en este año (2024). Ello surge de

una norma que introdujeron las personas diputadas en la ley de presupuesto de 2024 que obliga al Ministerio de Hacienda a certificar el déficit programado para este año (Trejos, 2024).

14 El artículo 29 de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas (n° 9635) establece que dentro de la contabilidad del 8% del PIB debe incorporarse lo asignado al MEP, Redcudi e INA, o cual genera un “reacomodo financiero” con respecto a la interpretación previa en donde el 8% del PIB se entendía como el destinado únicamente al presupuesto del Ministerio de Educación Pública (FEES incluido). En el 2018, los recursos dirigidos a educación se distribuyeron de la siguiente forma: 7,4% del PIB para MEP; 0,37% para el INA y 0,21% para la Red de Cuido, lo cual totaliza 7,98% del PIB en ese año.

15 Se asume un valor de 82.000 colones por mes para RNC, 25.000 colones para el programa Avancemos, 91.000 para los centros de cuidado del IMAS y 108.500 para Cen-Cinai. Es importante señalar que en el caso de la red de cuidado del IMAS, el subsidio tiene un costo de 131.000 mensuales, pero en los últimos años se ha incrementado la matrícula sin el correspondiente aumento del presupuesto, lo cual ha reducido al costo medio a 91.000 colones por mes (Pacheco, 2024b).

16 Se toma como grupo de referencia a los hogares que dejan de recibir beneficios de un año a otro.

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

18 El INEC calcula el empleo informal como la suma de las personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones; ayudantes no remunerados, trabajadores por cuenta

propia y empleadores con empresas no constituidas en sociedad (no inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y sin una contabilidad formal).

19 El INEC clasifica las ocupaciones en tres categorías de calificación: 1) alta, incluye el nivel directivo, nivel profesional, científico e intelectual, nivel técnico y profesional medio; 2) media, incluye apoyo administrativo, ventas en locales y prestación de servicios directos a personas, agropecuario, agrícolas y pesqueras calificadas, producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas y montaje y operación de instalaciones y máquinas; y 3) no calificada, incluye a las personas con trabajo, familiares o no familiares, que participan de alguna actividad económica utilizando su propia fuerza de trabajo en la unidad

económica del hogar o como auxiliar a una persona que, a su vez, es empleada (ayuda a un asalariado), esto sin recibir ningún tipo de pago, ni en dinero ni en especie (INEC, 2024).

20 Se flexibiliza la base mínima contributiva para el aseguramiento de una persona que realiza un servicio doméstico remunerado en los hogares (tareas domésticas y cuidado no especializado de personas) y se autorizan las cuotas de varios patrones. Para más detalles, véase el Reglamento para la Inscripción de patrones y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas, en *La Gaceta* n° 179 y <https://www.ccss.sa.cr/web/trabajadora-domestica/>

21 A partir de marzo del 2020 y hasta mediados del 2021 se aplicó un ajuste en la base mínima contributiva en el contexto de la pandemia por covid-19, para los convenios de personas que trabajan de manera independiente y el aseguramiento voluntario.

22 La violencia contra las mujeres en política tiene la motivación específica de buscar restringir su participación política, afectando no solo a la víctima individual, sino que comunica a las mujeres y a la sociedad que las mujeres como grupo no deberían participar en política (Krook y Restrepo, 2016).

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

3

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<b>Hallazgos relevantes</b>	111
<b>Valoración general</b>	113
<b>Valoración del anterior Informe Estado de la Nación 2023</b>	114
<b>Aspiraciones</b>	
<b>Introducción</b>	115
<b>Dinamismo económico sigue ampliando la dualidad estructural y genera insuficientes oportunidades laborales</b>	115
<b>Débil respuesta de la política pública para impulsar el desarrollo productivo del país</b>	126
<b>Políticas monetarias con dificultades para estimular la economía en un entorno monetario adverso</b>	138
<b>Política fiscal restrictiva en áreas estratégicas para el desarrollo humano con desafíos para mejorar la sostenibilidad</b>	150
<b>Aumentos en la inseguridad ciudadana frenan el desarrollo en los territorios más vulnerables</b>	155
<b>Anexo metodológico</b>	161

<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2023, el dinamismo de la economía costarricense fue de 5,1%, por encima del promedio de largo plazo; sin embargo, para el 2024 y 2025 se proyecta una desaceleración de este crecimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Después del fuerte aumento de precios registrado en 2022, en agosto del 2023 se experimentó una disminución histórica en la inflación que llegó a -3,3%, lo cual ubicó al país en el nivel más bajo desde que adoptó el régimen de las metas de inflación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los principales motores de crecimiento de la economía son el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes, cada uno de los cuales aportó alrededor de un 45% al aumento en la demanda total en el 2023.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Después de un 2022 caracterizado por importantes fluctuaciones cambiarias, el aumento en el excedente de divisas generó que, en el 2023, el tipo de cambio mantuviera una firme tendencia a la baja que llegó a 519 colones por dólar.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>En el primer semestre del 2023, el régimen especial creció un 16%, mientras que para el resto del parque empresarial este indicador fue de 4%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre diciembre del 2021 y marzo del 2023, la autoridad monetaria incrementó la TPM de 0,75% a 9%, lo que significó la política monetaria más restrictiva en los últimos años; sin embargo, el BCCR aún tiene dificultades para lograr ubicar a la inflación dentro del rango meta.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El crecimiento de la IED se ha concentrado casi en su totalidad en inversión de zonas francas en la Gran Área Metropolitana (GAM), representando un 94% del promedio 2019-2023.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre el 2020 y 2023, el balance financiero del Gobierno Central se redujo de -8% a -3,2% del PIB; sin embargo, el país aún resuelve los desafíos estructurales de las finanzas públicas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre las décadas de los noventa y el 2011-2021, la economía costarricense pasó de tener un sector agrícola dominante (13% a 5% del PIB) a una estructura centrada en servicios especializados que hoy representan un tercio de la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno ha implementado políticas ortodoxas con recortes en áreas estratégicas, lo cual se refleja en la disminución del crecimiento anual del gasto total que pasó de 9% a 3% entre el 2019 y 2023, respectivamente.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Costa Rica ha reducido en los últimos años la inversión que realiza en infraestructura física pública, especialmente en mantenimiento y reparación, al mismo tiempo que una mayor parte se financia con deuda (54%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La inseguridad ciudadana se refleja en una menor generación de oportunidades para los territorios: un estudio especial realizado para este Informe muestra que un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13% en el salario del sector comercio.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de una muestra de entidades públicas, se identificó que el MEIC, Comex y Procomer cuentan con trece programas dedicados al desarrollo productivo, las cuales presentan capacidades asimétricas en recursos humanos y capital. La mayoría de estos programas muestran una baja focalización territorial, además de limitaciones en transparencia y escasos mecanismos de evaluación.</li> </ul>	

## Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2018-2023<sup>a/</sup>

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2013-2023
<b>Oportunidades</b>							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,6	1,6	-4,8	7,4	4,0	4,5	2,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,9	1,3	-4,5	5,5	0,8	5,1	2,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,0	16,1	16,3	16,7	16,1	16,5	17,5
Crédito al sector privado (% PIB)	45,9	41,9	44,5	42,2	39,2	37,6	42,5
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup>	6,1	0,8	2,1	23,7	9,4	15,5	7,1
Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>	12,0	12,4	20,0	13,7	11,7	7,3	11,2
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	127,5	128,6	130,9	129,3	122,8	131,2	126,4
Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas <sup>e/</sup>	551	565	546	548	541	575	554
Índice de términos de intercambio (2017=100)	98,3	99	99,8	94,9	88,2	91,9	95,9
<b>Estabilidad</b>							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	2,03	1,52	0,89	3,3	7,88	-1,77	2,29
Déficit comercial/PIB (%) <sup>f/</sup>	8,5	7,1	3,8	6,2	8,2	5,0	8,3
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>g/</sup>	3,0	1,3	1,0	3,2	3,2	1,4	2,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>h/</sup>	85,8	85,8	85,0	93,5	93,1	80,5	84,6
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-2,5	-3,3	-5,3
<b>Solvencia</b>							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	9,0	9,5	9,2	8,4	9,3	9,1
Reservas internacionales netas como % del PIB <sup>i/</sup>	12,01	13,84	11,58	10,65	12,35	15,28	12,96
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>j/</sup>	41,2	43,8	50,8	50,8	46,9	45,1	39,7
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>k/</sup>	10,7	12,6	16,2	16,8	16,1	16,0	12,2
Gasto público en educación/PIB (%) <sup>m/</sup>	7,1	7,0	6,9	6,4	5,6	5,5	6,8

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales, con fecha de corte Agosto 2024.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Cifra del cuarto trimestre de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC a diciembre, con año base 2023. Cifra en miles de colones.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

h/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

i/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

j/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

k/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

m/ Los datos del 2023 son preliminares (STAP, Ministerio de Hacienda).

## Valoración general

En 2023 y los primeros meses de 2024, la economía costarricense mantuvo estabilidad macroeconómica y aplicó políticas de austeridad fiscal. Sin embargo, estos avances no resuelven los problemas estructurales para generar mejoras significativas y sostenidas en las oportunidades para el desarrollo humano sostenible. El Estado no ha logrado implementar políticas económicas efectivas que puedan impulsar la producción y el empleo de forma sostenida. La oferta de programas diseñados para fomentar el desarrollo productivo es insuficiente, asimétrica y con limitaciones en las capacidades y transparencia. La respuesta fiscal ha sido ortodoxa en áreas estratégicas como las políticas sociales, educativas, ambientales y en infraestructura. Además, el Fisco enfrentará mayores desafíos en el corto plazo por la falta de ajustes estructurales que logren unas finanzas públicas sostenibles capaces de responder a las necesidades en desarrollo humano. En este contexto, los elevados niveles de inseguridad ciudadana no solo deterioran la convivencia social, sino que también limitan el crecimiento del sector comercial, pilar de la producción y el empleo. En resumen, la estabilidad y la solvencia son necesarias, pero insuficientes para mejorar las oportunidades. Este Informe plantea que las perspectivas económicas siguen siendo negativas, no solo por la profundización de las brechas sociales y económicas, sino también porque la respuesta de la política pública ha sido insuficiente y poco estratégica.

En 2023 y la primera mitad de 2024, la economía costarricense mostró un dinamismo superior a su tendencia de crecimiento a largo plazo, con una mejora en la producción del 5,1%, superior a la del año anterior. Sin embargo, el país continúa generando insuficientes oportunidades de empleo para la población del país. Las estimaciones para los próximos años proyectan que esta tendencia se mantendrá, por lo que, a menos que se produzcan cambios económicos significativos, no se esperan mayores avances en la capacidad del aparato productivo para reducir las

desigualdades y rezagos en las oportunidades laborales y empresariales. Desde hace varios años, el Informe Estado de la Nación ha reportado la desconexión que existe entre el crecimiento de la producción y oportunidades, lo cual afecta principalmente a las personas con menores calificaciones educativas.

La desigualdad en el mercado laboral ha sido, en parte, resultado de una transformación productiva que ha llevado a una drástica caída en la agricultura y un cambio interno en la manufactura y los servicios especializados. Estos últimos sectores albergan las actividades más novedosas del país, tales como dispositivos médicos y gestión financiera. Este posicionamiento de productos nuevos no se refleja en el sector agropecuario, el cual ha mantenido en las últimas tres décadas una estructura concentrada en los mismos cultivos. Por otro lado, aunque los servicios tradicionales no tienen un dinamismo extraordinario, se mantienen como el principal sector económico del país, especialmente el comercio, salud y educación.

Un estudio especial realizado para este Informe, basado en una muestra de entidades públicas, identificó que en el país existen trece programas para atender el desarrollo productivo del país. Por su parte, se encuentra el MEIC que tiene una mayor presencia a nivel territorial, utiliza más recursos políticos y legales para su ejecución, sus programas son de carácter general y utiliza más personal en la implementación. Las intervenciones de Procomer tienen un mayor enfoque sectorial, cuentan con más recursos tecnológicos y de inteligencia comercial, se ejecutan con equipos más pequeños, tienen más mecanismos de evaluación, están más concentradas en la etapa de operaciones de las empresas y cuentan con mayor presencia en el extranjero. En general, los resultados de este estudio muestran que existe una oferta institucional con asimetrías en las capacidades, gestión y ejecución de los programas. Además, la falta de sistematización en el apoyo al crecimiento económico y sus resultados plantea no solo un desafío en términos de transparencia, sino también una debilidad para resolver los problemas productivos del país.

El país ha mantenido estabilidad macroeconómica; sin embargo, con la reducción de los precios internacionales y la fuerte política contractiva del BCCR, en 2023 se experimentó una disminución histórica de la inflación de -3,3%, el nivel más bajo desde que existen registros. Desde entonces, la Autoridad Monetaria ha adoptado una política monetaria expansiva de manera gradual, reduciendo las tasas de interés, aunque con dificultades para estimular la economía. Al cierre de esta edición, no se había corregido la desviación sistemática del rango meta observada en los últimos cuatro años.

En materia de solvencia, el Gobierno mantiene una política de austeridad ortodoxa similar a las implementadas en los años ochenta, las cuales no cuentan con objetivos explícitos de política sectorial, social, desarrollo productivo y gestión ambiental. Aunque la reforma fiscal aprobada en el 2018 permitió al gobierno desacelerar el crecimiento de los egresos y aumentar los ingresos fiscales, el país aún no ha resuelto su principal desafío estructural: la insuficiencia de ingresos para financiar la estructura de gastos. Es necesario discutir los ajustes estructurales requeridos para lograr unas finanzas públicas sostenibles que puedan apoyar una política pública alineada con las necesidades de desarrollo humano.

La respuesta de la política pública ha sido insuficiente en un momento en que el país enfrenta una crisis de inseguridad ciudadana que deteriora aún más las expectativas de inversión y producción, especialmente en el sector comercial. En esta materia, es fundamental que el país implemente estrategias de formación y educación en los territorios más vulnerables, así como programas que eviten la reincidencia.

Los resultados que se muestran en este capítulo evidencian que el país continúa experimentando retrocesos en materia de desarrollo humano y que la respuesta de la política pública, en algunos casos es escasa, mientras que en otras áreas parece estar generando mayor deterioro.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

La economía costarricense retornó a la senda de crecimiento y obtuvo los mejores resultados fiscales en catorce años. Sin embargo, se presentaron desigualdades en productividad, generación de empleo y contribución fiscal. La mejora en las finanzas estuvo ligada a recortes en política e inversión social, entre ellas educación pública, lo cual no resuelve las brechas que afectan a sectores de la población y profundiza el desgaste de las bases para el desarrollo humano. El dinamismo de la producción no es incluyente y genera escasas oportunidades para los sectores más vulnerables, además, se mantiene una limitada generación de empleo.

Entre 2012 y 2022 el pago de intereses

de la deuda pasó de representar un 2,0% a un 4,6% del PIB. Estas presiones han inducido al Estado a gastar más en este rubro que en capital, lo cual reduce el potencial de crecimiento y deteriora la competitividad. Se encontró que no existen avances en el clima de negocios para microempresas y negocios de capital nacional. Las empresas orientadas al mercado interno tienen menor expectativa de vida que las vinculadas a nivel internacional y de mayor tamaño. A su vez, para lograr mejoras en las oportunidades laborales y empresariales se requieren instrumentos que promuevan un mejor desempeño de los negocios fuera del régimen especial.

Gran parte del ingreso y de la renta se concentra en una pequeña proporción de la po-

blación lo cual limita las posibilidades de ahorro para las familias de menores recursos. El recrudescimiento de la desigualdad económica ocurrió en un entorno de altas tasas de interés y aumento en el costo de las materias primas. El BCCR en 2023 implementó una política monetaria contractiva que permitió neutralizar los efectos inflacionarios de 2022. Pero, se evidenció que las crisis que inciden en la producción y empleo golpean a los grupos más vulnerables sin la capacidad del Estado de implementar políticas anticíclicas. Dicha fragilidad se mantendrá mientras que no se fortalezcan los sectores rezagados por medio de acciones de desarrollo productivo e inversión social.

## Aspiraciones

### Crecimiento económico sostenible

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

### Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

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

### Estabilidad del sector externo

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

### Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### Nivel prudente de deuda pública

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

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

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

### Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

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

### Estrategias de desarrollo incluyentes

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

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 3

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

**Introducción**

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2023 y la primera parte del 2024. Este análisis se efectúa con una visión de mediano y de largo plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con ese propósito, se analizan indicadores de tipo económico, social e institucional que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones definidas por el *Informe Estado de la Nación* en este campo.

Las oportunidades son el resultado del crecimiento económico sostenido que, a su vez, se deriva de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, el incremento en la productividad y el uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades reflejan el acceso de la población a bienes y servicios de calidad como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales en las distintas zonas del país, lo que también denota equidad en su distribución. La estabilidad se manifiesta en la reducción de los desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, de manera que se posibilite el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra

con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender adecuadamente sus gastos y de realizar inversiones físicas y sociales.

El dinamismo económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos antes mencionados. Cabe destacar que este capítulo no se enfoca en dar seguimiento a todos los indicadores coyunturales, sino en cómo la evolución económica y su estructura influyen en los avances y retrocesos en el desarrollo humano, particularmente en relación con las aspiraciones planteadas previamente.

Este capítulo se divide en cinco grandes secciones. En la primera, se detalla el balance de coyuntura del sector real de la economía y con perspectiva de largo plazo la transformación productiva. La segunda incluye un estudio novedoso sobre la oferta institucional de programas para atender el desarrollo productivo. La tercera sección expone la forma en la que la respuesta de la política monetaria logra mantener estabilidad, pero con dificultades para cumplir su objetivo de inflación. La cuarta sección analiza la respuesta de la política fiscal austera y ortodoxa. Finalmente, en la última parte, se explora el vínculo territorial entre inseguridad ciudadana y el dinamismo económico, mediante un estudio del comportamiento del sector comercial en los municipios del país.

**Dinamismo económico sigue ampliando la dualidad estructural y genera insuficientes oportunidades laborales**

Durante el 2023, la economía costarricense continuó con un dinamismo mayor que el crecimiento promedio de mediano plazo, producto de tres años de positiva expansión. Las estimaciones más recientes muestran una desaceleración en los primeros meses del 2024, que se espera se mantenga a lo largo del 2025. Aun así, se trata de niveles similares al de años previos. El país sigue generando insuficientes oportunidades laborales para la población en edad de trabajar y, en particular, para la fuerza laboral menos calificada.

El crecimiento sigue dependiendo principalmente del comportamiento del sector externo asociado al comercio internacional y la inversión extranjera directa. En este sector comprende un conjunto de actividades con una productividad y dinamismo muy superiores al resto del aparato productivo nacional, una situación que este Informe ha caracterizado como “la nueva economía”. El país sigue sin resolver la dualidad productiva entre estos dinámicos sectores y los orientados principalmente al mercado interno (“la vieja economía”) los cuales, aún hoy, siguen aportando la mayoría de los empleos. Un factor que permitiría escapar de esta situación es el diseño e implementación de amplias políticas públicas orientadas a promover

el desarrollo productivo y el empleo de los sectores que no han sido beneficiados por la apertura comercial y de capital. El propósito de tal propuesta no sería apagar el motor “externo”, sino encender la otra parte de la economía. Un examen de programas claves que la institucionalidad pública ofrece en este ámbito sugiere pocas capacidades para atemperar la dualidad estructural. La fuerte reducción de la inversión pública en infraestructura, sumada a la creciente dependencia del ahorro externo, también limita, al menos en el corto plazo, la posibilidad de utilizar este mecanismo para generar crecimiento y empleo en la “vieja economía”.

Esta sección analiza con detalle el balance del sector real de la economía costarricense, a partir de los trabajos de Meneses y Córdoba (2024a), Meneses y Córdoba (2024b) y Meneses et al. (2024). La primera parte profundiza en la coyuntura actual, específicamente en el crecimiento y la generación de oportunidades durante el 2023 en perspectiva comparada con los últimos años. La segunda parte analiza desde una óptica de largo plazo la transformación de la estructura económica durante los últimos treinta años.

### Crecimiento es insuficiente para mejorar oportunidades laborales y reducir brechas productivas

Después del golpe que significó la pandemia en 2020 y parte del 2021, la economía costarricense retomó la senda de crecimiento que tenía en la década previa, una senda que es cercana al ritmo de expansión económica observada en Costa Rica con perspectiva de largo plazo. Tres años después, la producción ha superado el nivel prepandémico, pero el empleo sigue rezagado; no fue sino hasta inicios de 2024 cuando logró el nivel alcanzado cinco años atrás. La evidencia disponible apunta a que la economía sigue generando insuficientes oportunidades de empleo para la población del país. Las estimaciones para los próximos años proyectan que esta tendencia se mantendrá, por lo que, a menos que ocurran cambios económicos significativos, no se esperan mayores avances en la capacidad del aparato productivo para

reducir las desigualdades y rezagos en las oportunidades laborales y empresariales, especialmente las que afectan a los grupos más vulnerables.

Esta sección presenta con detalle el panorama de crecimiento reciente de la producción del país, con una perspectiva comparada de mediano plazo. La primera parte analiza las fuentes y las brechas según régimen de producción. La segunda muestra como la insuficiente mejora en la producción se refleja en una falta de oportunidades laborales.

### Dinamismo moderado de la producción depende del impulso del sector exportador y peso relativo del consumo

En 2023 y la primera mitad del 2024, el dinamismo de la economía costarricense superó el de crecimiento promedio de largo plazo. En el 2023, el incremento en la producción alcanzó un 5,1%, superior al registrado el año anterior (gráfico 3.1). El Banco Central de Costa Rica (BCCR) proyecta que este impulso se desacelerará para finales del 2024 y que en el 2025 el indicador será cercano al 4% (BCCR, 2024a). Es claro que el país logró una reactivación económica tras la crisis de 2020. No obstante, ese dinamismo

económico es moderado y no muy distinto al experimentado en varios años de la década anterior, tal como se señaló en el *Informe Estado de la Nación 2023* (PEN, 2023b).

Los principales motores de crecimiento de la economía son el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes, cada uno de los cuales aportó alrededor de un 45% al aumento en la demanda total en el 2023 (gráfico 3.2). Este hallazgo se explica por dos factores: primeramente, en el caso de los hogares, aunque esta actividad mantiene tasas moderadas (3%), tiene un alto peso en la economía, cercano al (49% del PIB). En cambio, las ventas externas de bienes, que significaron un 16% del PIB entre el 2015-2019, lograron altas tasas de crecimiento superiores al 7% y han aumentado de forma significativa su aporte a la economía total respecto al nivel que tenían antes de la pandemia.

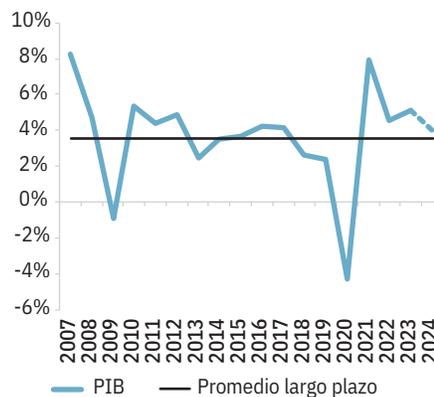
Otro dato positivo es el comportamiento de la inversión privada durante 2023, la cual creció un 10% en relación con el año anterior, es decir, el triple de lo registrado en el mediano plazo. Este crecimiento fue impulsado por nuevas construcciones, tales como vivienda, naves industriales, locales comerciales y edificios de apartamentos. Además, las exportaciones de servicios también generaron un aporte al dinamismo, particularmente las actividades profesionales y administrativas.

En contraste con estos factores dinamizadores, el gasto del Gobierno se ha reducido de forma sistemática, lo que provocó que su aporte al dinamismo actual de la economía fuera cercano a cero en 2023. Estos resultados se deben a las políticas de restricción del gasto que se intensificaron en las últimas dos administraciones de gobierno, un tema que será abordado con mayor detalle en la sección sobre política fiscal.

Las brechas en el crecimiento de los distintos componentes de la demanda se asocian con la asimetría existente de acuerdo con el régimen de producción al que están amparadas las actividades económicas. Por un lado, el régimen especial<sup>5</sup>, compuesto principalmente por las zonas francas y el perfeccionamiento

Gráfico 3.1

### Tasa de crecimiento del PIB real y potencial<sup>a/</sup> (variación interanual)



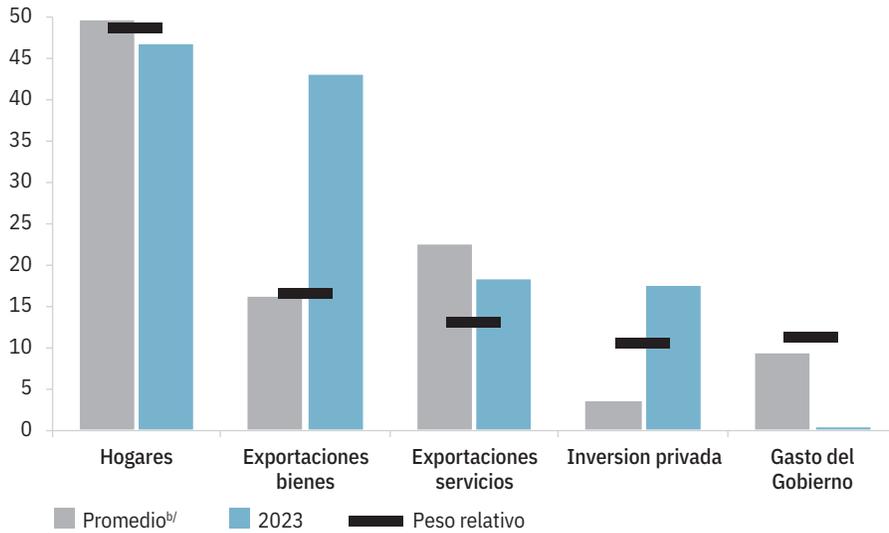
a/ Las líneas punteadas muestran la proyección para el 2024.

Fuente: Meneses y Córdoba, 2024b, con datos del BCCR.

Gráfico 3.2

**Aporte al crecimiento total de la economía, según principales componentes<sup>a/</sup>**

(porcentajes)



a/ Se excluye la inversión física pública, dado que tiene un bajo peso relativo (2%) y su aporte al crecimiento es nulo.

b/ Corresponde al promedio entre el 2015 y 2019.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

activo, representó alrededor del 14% del PIB en 2023 (gráfico 3.3), una proporción mayor que la de diez años atrás debido a su notable dinamismo, que supera ampliamente el promedio nacional. Este régimen goza de una serie de beneficios e incentivos tributarios. Por otro lado, el resto de la producción se clasifica en el grupo denominado régimen definitivo que significa el 86% de la economía y mantiene un impulso moderado. Estas brechas se han mantenido en los últimos años. En el primer semestre del 2023, el régimen especial registró un crecimiento cercano al 16% y, aunque se desaceleró a finales del año, se mantuvo en niveles altos. En contraste, el crecimiento del resto del parque empresarial este indicador se mantuvo alrededor del 4%.

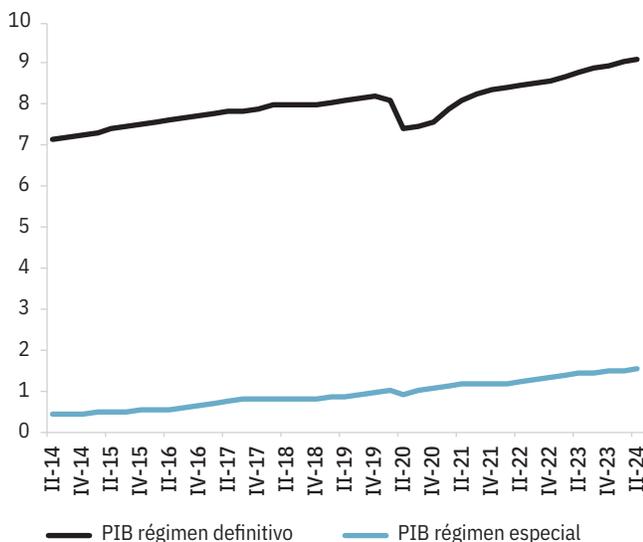
La moderada desaceleración económica registrada a finales del 2023 se prolongó durante el primer semestre del 2024, con un crecimiento de aproximadamente un 4,4%. A pesar de esta disminución, el crecimiento sigue estando por encima del promedio interanual de los primeros trimestres de la década anterior (2010-2019). Esta baja reciente en el crecimiento

Gráfico 3.3

**Evolución del PIB real, por régimen de producción, según valores absolutos y variación interanual**

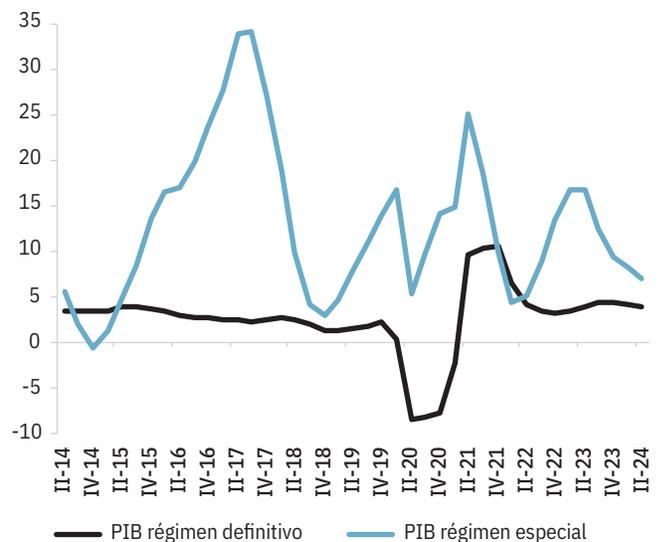
a) Absolutos

(en billones de colones)



b) Tasa de variación interanual

(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

se ha observado principalmente en las exportaciones de las zonas francas; sin embargo, aunque sus tasas son menores, siguen siendo elevadas. El Gobierno mantuvo las políticas de restricción fiscal, lo que ha resultado en una disminución del gasto y de la inversión pública. Como consecuencia, la contribución del gobierno al crecimiento ha sido prácticamente nula, según las últimas estimaciones disponibles para 2024.

En términos generales, el dinamismo del país ocurre en un entorno mundial lleno de riesgos derivados de conflictos geopolíticos y amenazas proteccionistas que podrían afectar negativamente los beneficios que el país ha obtenido a través de la reubicación de empresas en Costa Rica, fenómeno conocido como *nearshoring* (recuadro 3.1). Según el último reporte de política monetaria de septiembre del 2024 del Banco Central se estimó que la economía pasará de crecer 5,1% en el 2023 a 4% en el 2024, con expectativas de que este menor dinamismo persista en 2025.

La dualidad del dinamismo económico costarricense según el régimen de producción se refleja claramente en el comportamiento de las exportaciones. En 2023, el 88% del crecimiento de las exportaciones totales de bienes fue impulsado por el dinamismo de las zonas francas. En contraste, las exportaciones bajo el régimen definitivo crecieron a un ritmo mucho menor. Aunque el país ha logrado exportar más de lo que importa en bienes y servicios, esta expansión no se ha traducido en mejoras sustanciales en las oportunidades laborales para la mayor parte de la población.

En los últimos años, el impulso de las zonas francas se ha acompañado de una fuerte entrada de inversión extranjera directa (IED). En el 2023, la IED alcanzó niveles históricos, superando los 4.000 millones de dólares, lo que representa 3,7 veces el saldo de la cuenta corriente, el valor más alto reportado en el siglo XXI. Este flujo de capital también tiene implicaciones sobre los agregados monetarios, ya que el mayor ingreso masivo de dólares puede ejercer presión para una apreciación de la moneda local. Este tema se profundizará más adelante.

### Recuadro 3.1

#### La actividad económica mundial se mantiene resiliente sin amenazas para la inflación

En 2023, la economía global mostró una mejora sin provocar presiones sustanciales sobre la inflación o el desempleo. El FMI estima un crecimiento mundial del 3,3%, impulsado por factores como el gasto público, el consumo de los hogares, una mayor participación laboral en países desarrollados y una disminución de los precios de la energía (FMI, 2024c). Para los próximos años, el FMI proyecta un crecimiento del 2,6% en 2024 y una desaceleración al 1,9% en 2025, a medida que el mercado laboral se estabiliza y el crecimiento económico se modera.

En América Latina y el Caribe, la actividad económica se desaceleró en 1,9 puntos porcentuales en 2023 debido a políticas monetarias contractivas, débil demanda externa y vulnerabilidades estructurales (Naciones Unidas, 2024). Esta tendencia continuó durante los últimos meses del 2024 como resultado de políticas de consolidación fiscal y del aumento de las tasas de interés para controlar la inflación.

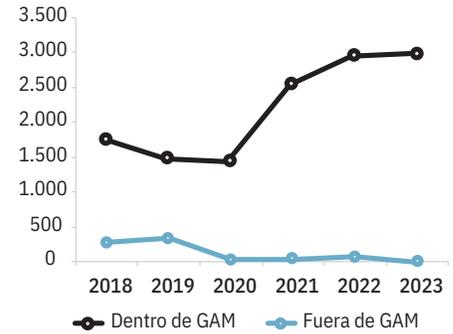
El panorama mundial presenta riesgos equilibrados. Entre los factores que podrían impulsar el crecimiento destacan el desarrollo de la inteligencia artificial y la implementación anticipada de reformas estructurales. No obstante, los riesgos incluyen posibles aumentos en los precios de materias primas debido a conflictos regionales, una inflación persistente y cambios en políticas económicas derivados de procesos electorales, lo que podría aumentar el proteccionismo (FMI, 2024a; EIU, 2024). El Índice de Riesgo de Trump estima que México, Costa Rica y Alemania son los socios comerciales de Estados Unidos más vulnerables ante posibles cambios de las políticas comerciales, de seguridad y migración<sup>6</sup> ante una posible victoria de Donald Trump (EIU, 2024).

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del FMI, 2024a y 2024c; EIU, 2024 y Naciones Unidas, 2024.

### Gráfico 3.4

#### Inversión Directa de zonas francas, según ubicación territorial<sup>a/</sup>

(millones de dólares)



a/ La inversión fuera de la GAM en el 2023 fue de -5,4 millones de dólares.

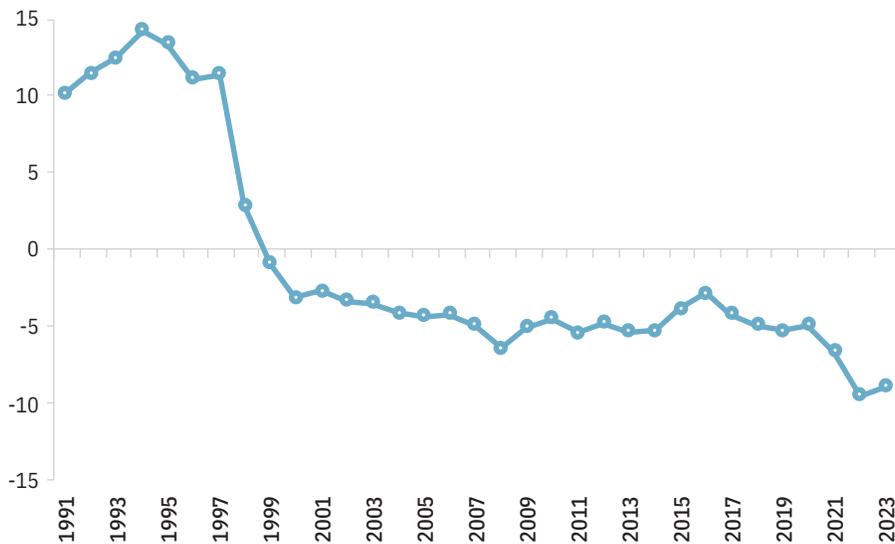
Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

El crecimiento de la IED se ha concentrado casi en su totalidad en inversión de zonas francas en la Gran Área Metropolitana (GAM), las cuales representaron un 94% del promedio de inversión entre 2019 y 2023 (gráfico 3.4). Aunque desde 2018 se han registrado inversiones extranjeras fuera de la GAM, los flujos han mostrado una alta volatilidad e incluso una contracción en el período analizado por este informe. Esta inestabilidad se debe, en gran medida, a decisiones corporativas, tales como pagos a casa matriz, reinversión o inyecciones de capital (BCCR, 2024a).

Los crecientes flujos de la IED hacia las zonas francas han significado un aumento de los recursos que salen del país, principalmente a las respectivas casas matriz. De acuerdo con Meneses y Córdova (2024b), esta sostenida salida de ganancias se evidencia con un aumento en la brecha entre el producto interno bruto (PIB) y lo que se queda en el territorio, que se mide por del ingreso nacional disponible (IND). En 2023 la diferencia entre ambos indicadores representó alrededor de 9% del PIB, similar al del año pasado y el doble que una década atrás (gráfico 3.5). Estos resultados evidencian que la fortaleza que tiene el

Gráfico 3.5

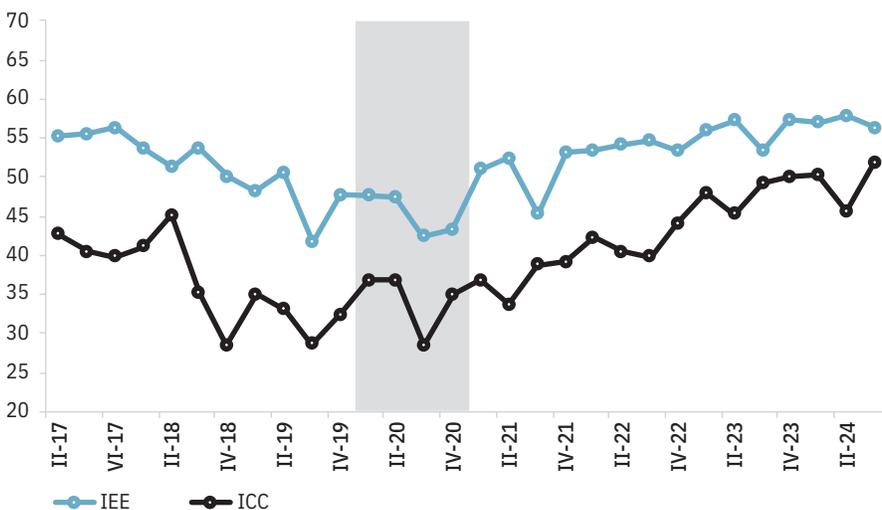
**Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.  
Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

Gráfico 3.6

**Evolución del índice de expectativas empresariales (IEE) y el índice de confianza del consumidor (ICC)<sup>a/</sup>**



a/ El IEE corresponde a mediciones trimestrales, mientras que para el ICC considera febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año. El área marcada en gris corresponde a las mediciones durante la pandemia en el 2020.  
Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del IICE- UCR y la Escuela de Estadística de la UCR.

sector exportador y la IED como fuente de estabilidad externa no es suficiente para impulsar más las oportunidades laborales y el desarrollo humano en el territorio, además de que aumenta la vulnerabilidad a la economía al depender del contexto internacional y de decisiones empresariales de multinacionales.

Finalmente, el dinamismo de la inversión depende no solo de las expectativas empresariales, sino también del consumo de los hogares, que estimula la producción, y que está fuertemente influido por la confianza que tengan las familias en la situación actual y las perspectivas de la economía. Durante la pandemia se registró una importante caída en esa confianza (gráfico 3.6), pero desde entonces se ha observado una tendencia al alza como parte de un proceso de recuperación. Sin embargo, a mediados del 2023 esta tendencia se estancó y en mayo de este año la medición registró cierta involución en la confianza de las familias. Los últimos datos registrados para el 2024 muestran una recuperación. En el caso de los empresarios, la tendencia de las expectativas económicas en los años postpandemia es al alza, pero varía significativamente según sector. En los últimos meses, el mayor desgaste se observa en la industria y agricultura.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SEGUIMIENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DURANTE EL 2023 Y PRIMEROS MESES DEL 2024**

véase Meneses y Córdova, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Brecha entre el crecimiento de la producción y el empleo limita generación de oportunidades**

Desde hace más de una década, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que la economía costarricense tiene una baja capacidad para generar oportunidades laborales y absorber el crecimiento de la población en edad de trabajar, especialmente para atender las demandas de trabajo de la población poco calificada.

A lo anterior se suma el deterioro en la calidad del empleo, pues cada vez son más personas que no encuentran trabajo o que se mantienen en la inactividad.

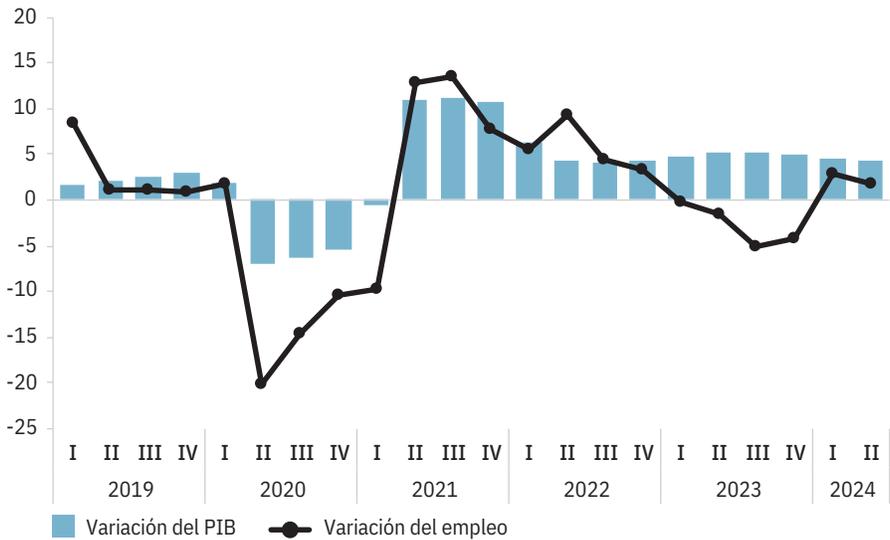
En el 2023, pese al crecimiento económico, nuevamente se registraron pérdidas de empleo (gráfico 3.7). Este deterioro no se refleja en la tasa de desempleo, un indicador que ha disminuido en los últimos años, no debido a la creación de empleo sino porque existe una mayor cantidad de personas en edad laboral que no están participando laboralmente en el mercado (véase Capítulo 2) El resultado es que a finales de 2023 aún no se lograba alcanzar la cantidad de personas ocupadas que se tenía en el 2019, un nivel que se logró en el primer cuatrimestre del 2024. Tomó casi un quinquenio llegar al nivel prepandémico. Nuevas mediciones permitirán saber si esta recuperación continuará. En cualquier caso, cabe anotar que el dinamismo en el empleo sigue siendo inferior al de la producción.

Los ingresos reales de la población han crecido gradualmente en un contexto de baja inflación (ver más adelante), como parte del proceso de recuperación de la crisis de la pandemia. Así, entre el 2019 y 2020, este indicador disminuyó de 475.000 a 435.000 colones, casi un 10%. Para el 2023 se registra una mejora al nivel de 467.000 colones por persona, un hecho positivo, pero que aún no alcanza el nivel prepandemia. La mejora se observa en todas las ramas (gráfico 3.8), especialmente en el agro —la actividad con los salarios más bajos— y los servicios.

El incremento de los ingresos de las personas ocupadas se reporta principalmente en los empleos de menor calidad y en los grupos vulnerables (mujeres y jóvenes). En realidad, más que una mejora histórica, lo observado corresponde, mayormente, a un retorno al nivel prepandemia, especialmente para las personas en ocupaciones de baja calificación, las que están en el sector informal o en empleos independientes. Aunque los ingresos de los puestos con salarios más altos no crecieron, especialmente debido al estancamiento salarial en la mayoría de los empleados públicos, los niveles se mantienen muy por encima del resto de ocupaciones. Dicho tema es analizado

Gráfico 3.7

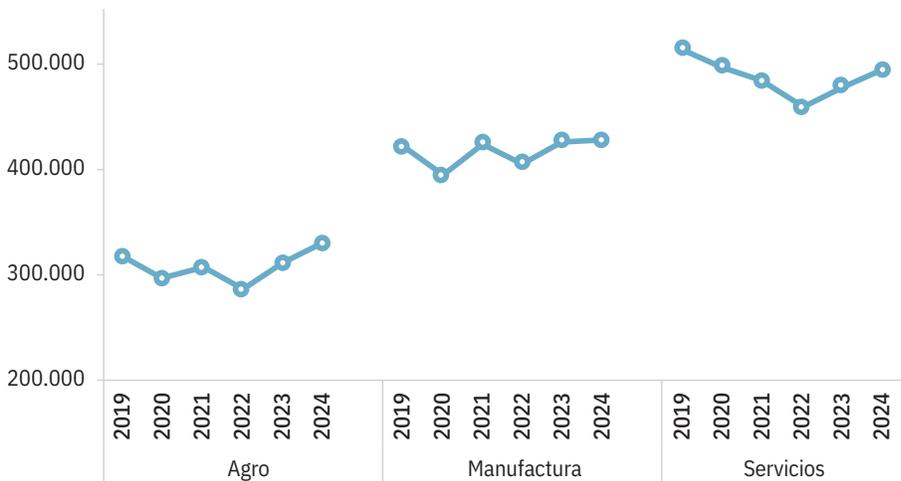
**Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo**  
(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR y la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

Gráfico 3.8

**Evolución del ingreso real promedio del año<sup>a/</sup> de las personas ocupadas, según rama de actividad**  
(colones reales, deflactados con el IPC, diciembre 2020=100)



a/ El año 2024 incluye únicamente el valor del primer trimestre.  
Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

con detalle en el capítulo de *Equidad e Integración Social*.

El análisis presentado en esta sección evidencia que, a pesar de que la economía creció dinámicamente durante el 2023,

este dinamismo sigue siendo insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. La desigualdad productiva se refleja como una dificultad estructural para mejorar las oportunidades de

los grupos más vulnerables, los cuales han sido los más afectados durante los episodios de crisis a lo largo del presente siglo. Las perspectivas de una desaceleración económica relativa para 2024 y 2025 probablemente complicarán aún más este panorama.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL DE COSTA RICA EN 2023 E INICIOS 2024

véase Meneses, et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

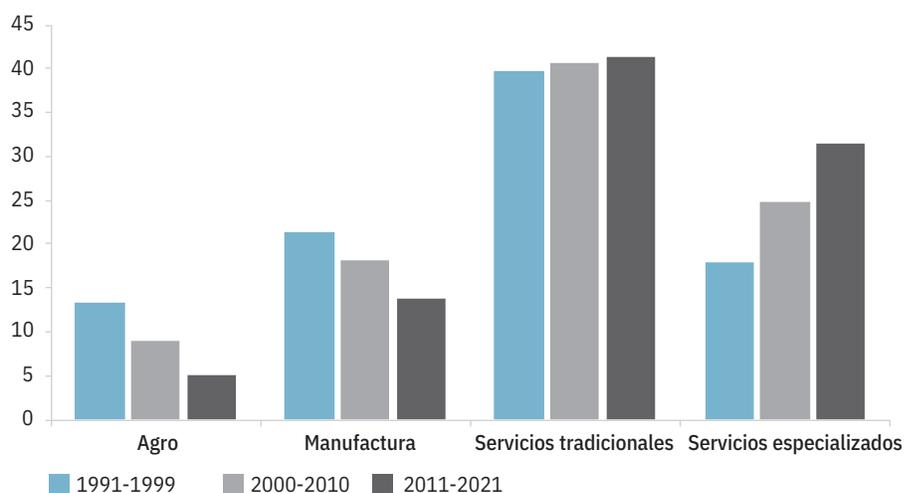
### Cambio en el estilo de desarrollo generó una transformación estructural en la economía, pero con mayores niveles de desigualdad

Hace diez años, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (PEN, 2014) planteó que, después de la crisis de los años ochenta del siglo pasado, el país implementó políticas de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa con el fin de potenciar el crecimiento económico y la generación de empleo. Para ello, desarrolló una nueva institucionalidad dedicada a desarrollar el sector externo. Se esperaba que el auge económico derivado de la apertura comercial e inversiones se tradujera en más y mejores oportunidades de empleo para la mayoría de la población y no solo para sectores minoritarios. Sin embargo, como lo señaló ese Informe, el país no realizó reformas estructurales en las entidades dedicadas a los sectores tradicionales y al mercado local, ni implementó una política de empleo de forma paralela. El resultado fue un aumento de la inversión y el auge del sector exportador, sin que esto se reflejara en una mejora generalizada de las oportunidades laborales y empresariales para la mayoría de la población.

En esta edición del Informe se comisionó un estudio para analizar con detalle las implicaciones sociales del cambio estructural en la economía. Meneses y Córdova (2024a) analizaron las trans-

Gráfico 3.9

### Estructura productiva por grandes ramas de actividad, según década (porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR.

formaciones productivas y laborales que han caracterizado al país durante las tres últimas décadas y sus efectos sobre la desigualdad de ingresos. El análisis se basa en los datos del PIB a máxima desagregación del BCCR, el cual contiene registros de la evolución de 152 actividades económicas entre 1991 y 2021.

### Reconfiguración en la producción en los últimos treinta años acentuó las brechas entre el empleo y el crecimiento

El cambio en el estilo de desarrollo económico del país a finales del siglo significó una transformación estructural de la economía en décadas siguientes. El país pasó de una producción tradicional a una más concentrada en actividades especializadas. Este tránsito dejó rezagada a una buena parte del aparato productivo. Desde la primera década, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009) planteó que la “vieja economía”, compuesta por los sectores tradicionales de la agricultura y la industria, estaba siendo menos dinámica que la vinculada al sector externo, aunque concentraba la mayor parte del mercado laboral con puestos de baja remuneración y de

menor calificación educativa. Por otra parte, la “nueva economía”, que incluye las exportaciones agrícolas no tradicionales, nuevos servicios y zonas francas, presentaba desde entonces mayores tasas de crecimiento, pero con baja capacidad de absorber mano de obra. Esta dualidad se afianzó y profundizó en los años siguientes.

El resultado más evidente de la transformación productiva fue la caída en el peso relativo de la agricultura, que pasó de representar un 13% a un 5% del PIB total entre la década de los noventa y el 2011-2021 (gráfico 3.9). La segunda rama con mayor disminución es la manufactura, la cual pasó de 21% a 14% del PIB en el periodo estudiado; sin embargo, como se detallará más adelante, esto obedece principalmente a una reconfiguración interna por la caída de la industria tradicional y el auge de productos con mayor contenido tecnológico.

Los servicios más tradicionales (construcción, electricidad, comercio, comida y alojamiento) se mantienen como un pilar de la economía que representa un 41% en promedio. La estabilidad en la participación de este sector refleja la

importancia que tiene para el funcionamiento del país. En cambio, los servicios más especializados (información y comunicaciones, servicios financieros, inmobiliarios y profesionales) que significaban menos de una quinta parte de la economía en los años noventa, hoy representan casi una tercera parte de la producción. Por ramas de actividad, este tipo de servicios muestran las tasas de crecimiento más altas en los últimos años.

Meneses y Córdova (2024a) señalan que el cambio estructural tuvo fuertes implicaciones sobre la capacidad de la economía para generar nuevas oportunidades laborales. Mientras que en la década de los noventa el crecimiento económico y el empleo crecían a un ritmo similar, cercano al 3%, entre 2011-2021 la producción aumentó un 3,1% y el empleo un 0,4%. Este desfase se registró en todas las grandes ramas de actividad, pero es más pronunciado en el sector agrícola, en el que se observa un deterioro más pronunciado del empleo (gráfico 3.10). En parte, esto podría explicarse por una mejora en la productividad debido a la automatización o digitalización de la producción (Meneses et al., 2022). Vega y Jiménez (2023) afirman que en la agricultura se registró un importante incremento en la productividad entre los periodos 2006-2010 al 2011-2015, mejora que se observó especialmente en

las empresas que venden sus productos al mercado internacional. Esto implica que algunas actividades agrícolas dependan más de la maquinaria y que sean intensivas en capital, lo que reduce la necesidad de mano de obra adicional, incluso cuando la producción aumenta. De esta manera, algunos productos crecen sin que esto se traduzca en una creación significativa de empleo (Haider et al., 2023 y Sié, 2023). En el caso de la manufactura y los servicios, la brecha entre la dinámica de la producción y el empleo no se amplió y se mantuvo similar en la última década.

En términos generales, la débil conexión entre el empleo y la producción refuerza los hallazgos del *Informe Estado de la Nación* (2021) indicados por Meneses et al. (2021) que muestran cómo los bajos multiplicadores de empleo del país limitan la capacidad de generar mayores oportunidades de empleo con el crecimiento económico. Es importante considerar que parte de esta brecha se explica por las mejoras en la productividad total de los factores por mejoras en procesos de automatización; sin embargo, si esto no se acompaña de aumentos en la escala de producción, el resultado es una menor generación en las oportunidades de trabajo.

La menor capacidad de la economía para absorber a las personas dispuestas a trabajar se ha acompañado de un deterioro

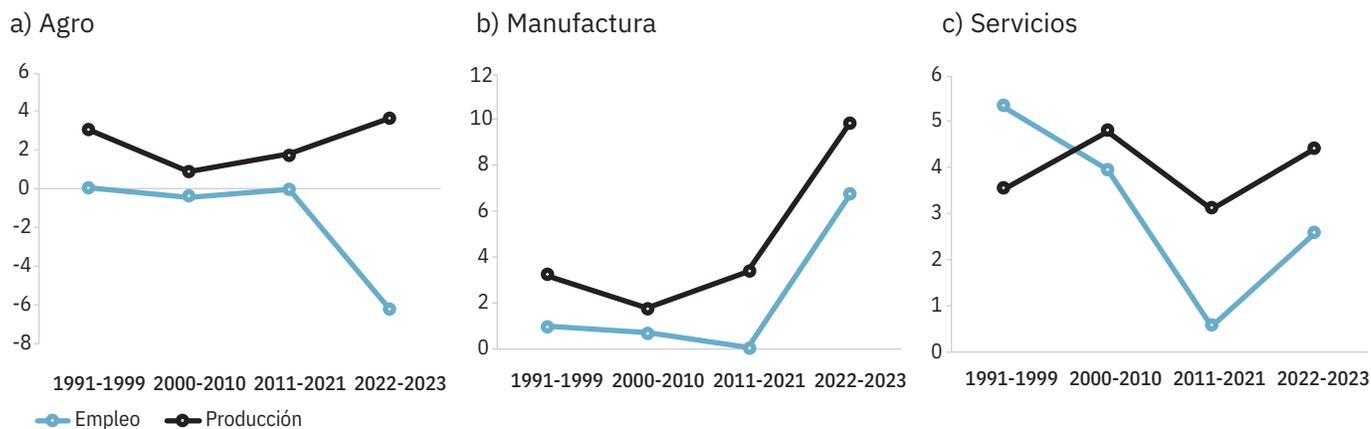
ro en la calidad del empleo, especialmente en periodos de recesión económica. En ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las personas más afectadas en momentos de crisis son aquellas con menor calificación educativa, quienes también son las últimas en ser recontratadas en los años posteriores de recuperación. Las personas más jóvenes, mujeres y con menor nivel educativo son las que históricamente han tenido menores oportunidades en el mercado laboral (ver más detalles en el capítulo 2: Equidad e Integración Social).

### Nuevos productos se posicionan en la manufactura y servicios especializados, mientras que el agro se mantiene rezagado

La transformación productiva de la economía muestra una clara tendencia por grandes ramas. Sin embargo, cuando se efectúa un examen más detallado de las actividades que cada rama comprende, afloran importantes diferencias internas. Algunas actividades han logrado posicionarse como productos nuevos que no eran relevantes en la década de los noventa; otras, han perdido competitividad y dejaron de ser impulsoras de la economía. Con el fin de analizar con detalle la dinámica productiva, Meneses y Córdova (2024a) clasificaron los diez productos principales de cada rama en

Gráfico 3.10

### Variación interanual promedio de la producción y el empleo, por década, según sector productivo (porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC y el BCCR.

tres grupos según su crecimiento a lo largo del período 1990 a 2021 para rastrear cambios en su importancia relativa. Estos grupos son:

- **Alto crecimiento:** aparecieron en los cinco o seis primeros lugares del ranking en la década de 1990 y hasta en la década 2011-2021
- **Sostenido:** productos que se mantuvieron, pese a oscilaciones, en la lista de los diez principales en las tres décadas analizadas

- **Debilitados:** estaban en la lista de los diez principales en la década de los noventa o 2000-2010, pero dejaron de estarlo en los últimos diez años.

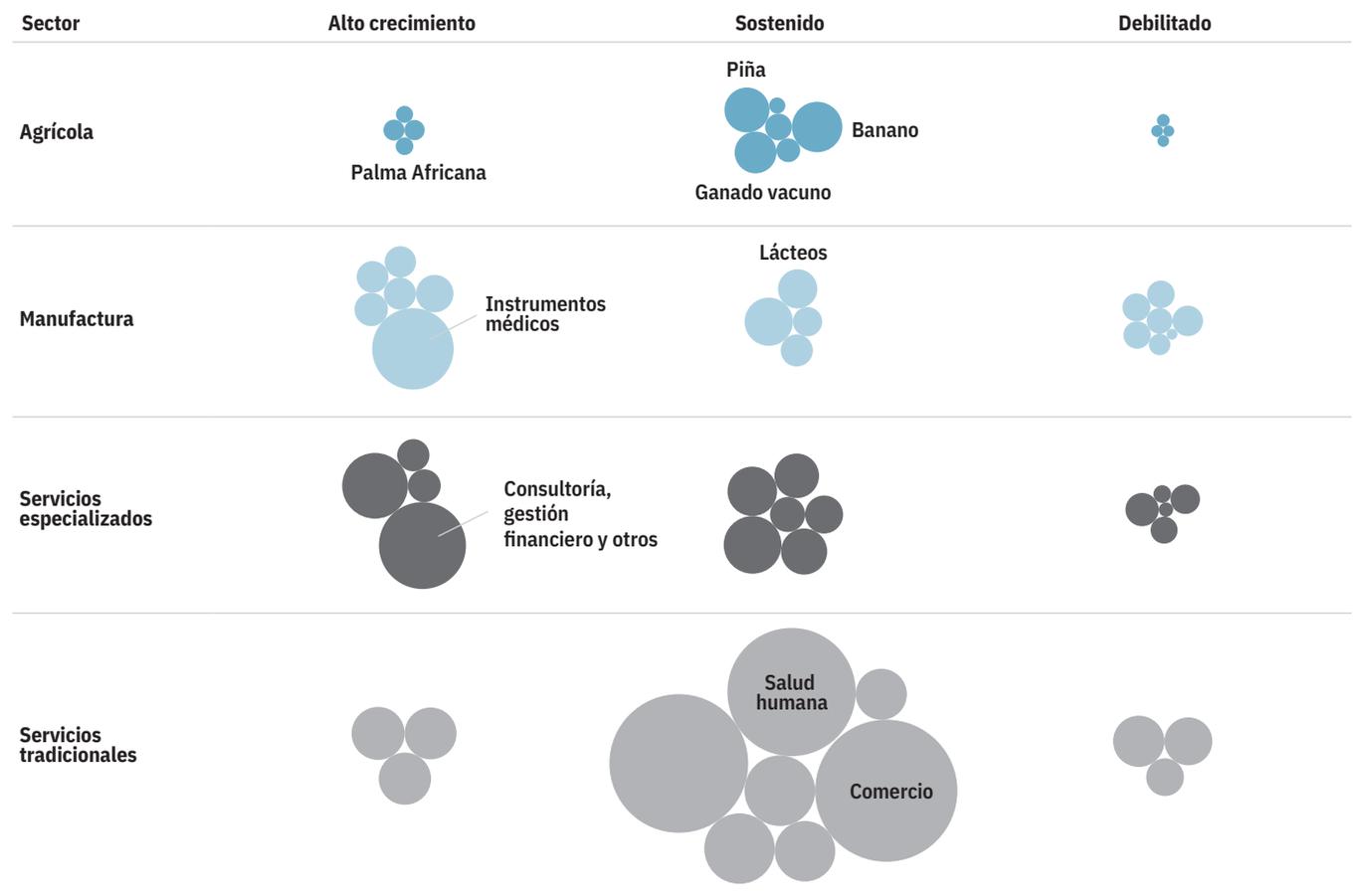
A partir de esta clasificación se pudo identificar dos grandes tendencias en las últimas tres décadas. La primera es que el sector agrícola y los servicios tradicionales concentran la mayor parte de su producción en las mismas actividades durante el período analizado; es decir, su composición es más estable. En el caso del sector agrícola, los principales productos se han mantenido. Tanto en los

noventa como en la actualidad, más del 75% de la producción se explica por los mismos diez bienes y, específicamente, solo por tres de ellos: la piña, el banano y la ganadería explican aproximadamente el 50% del declinante PIB de esta rama de actividad (gráfico 3.11).

Esta concentración se ha mantenido a pesar de la reciente pérdida de competitividad de las exportaciones de frutas en el mercado internacional, según fue reportado en años anteriores por este Informe (PEN, 2022; Meneses et al., 2022). El banano sigue siendo el principal producto del sector, aunque con un

Gráfico 3.11

Participación de las principales actividades según sector y dinamismo. 2021



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR.

crecimiento inestable, y la piña aumentó su participación del 11% al 16%, posicionándose como el segundo producto más importante. En cambio, el café pasó de ocupar el segundo lugar en la década de los noventa a ser el quinto entre 2011-2021, por un deterioro sostenido de su dinamismo económico. Estos cambios tienen implicaciones sobre las oportunidades, dado que el café tiene una alta capacidad de encadenar y multiplicar el empleo, mientras que la piña no la tiene.

Los productos agrícolas que más han crecido en las últimas décadas son la cría de pollos, otras frutas, tubérculos y palma africana. El auge de este último obedece a la demanda de aceite en el mercado internacional. Finalmente, entre los que han perdido presencia se encuentran el melón, los follajes y la caña y, en particular, los granos básicos, que son parte fundamental de la dieta de la población (capítulo 4 en esta edición).

Meneses y Córdoba (2024) plantean que en la década de los noventa se dio el último auge del agro en Costa Rica. A partir de esa época, se experimentó una reducción del área dedicada a los principales cultivos, cambios en el uso del suelo, el aumento de los costos de producción y la alta exposición a la variabilidad y el cambio climáticos, factores que contribuyeron a disminuir su importancia dentro de la economía costarricense (PEN, 2023b; véase capítulo 4 en esta edición). Esta evolución tiene implicaciones en materia de seguridad alimentaria, dado que la drástica caída experimentada en la producción de alimentos aumentó fuertemente la dependencia del país de las importaciones para cubrir el consumo interno, principalmente de granos básicos (Chacón y Segura, 2021; véase capítulo 4 en esta edición).

En el caso de los servicios tradicionales, estos mantuvieron una posición estable en los últimos treinta años como el sector con mayor peso dentro del PIB, con una participación alrededor del 40% de la producción. Dentro de estos, el comercio, la enseñanza y la atención de la salud humana son las más representativas, pues representan pocos menos dos tercios (60%) de la producción del sector. Aunque la mayoría de las actividades

que comprende no tienen tasas de crecimiento extraordinarias, constituyen un soporte indispensable para el desarrollo del país, lo cual puede contribuir a explicar esa estabilidad. Cabe agregar que estos servicios se prestan principalmente para el mercado interno desde el régimen definitivo. Las actividades dentro del sector que más crecen están vinculadas a las demandas de instalaciones de zonas francas, tales como construcción especializada y edificios no residenciales.

Meneses y Córdoba (2024a) destacan el cambio interno en los servicios de educación y salud<sup>7</sup>. En ambas, el sector público ha disminuido su participación en estos servicios, al pasar de alrededor de 78%, cada una, a 68% y 71%, respectivamente, en 2011 y 2021 (gráfico 3.12). Esta baja responde al mayor crecimiento de la participación de empresas privadas en relación con la registrada por las empresas e instituciones públicas que los proveen. Por ejemplo, la tasa promedio anual de la enseñanza de mercado fue del 14,5% en los noventa, frente al 2,4% de su similar de "no mercado" (públicas). Es importante considerar que se requieren más estudios a profundidad para analizar este tema, ya que el aumento en el valor de la producción del sector privado puede corres-

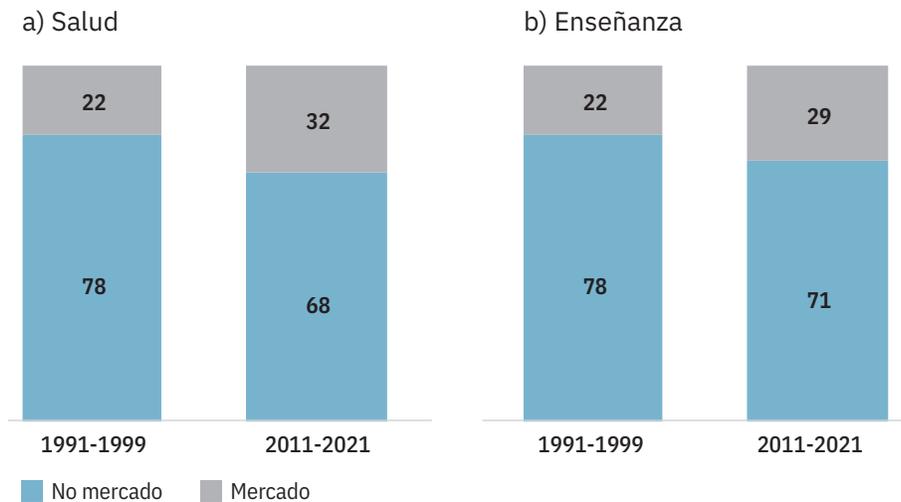
ponder a diferentes factores, como el incremento en la demanda, decisiones de política pública para restringir servicios o el precio que se cobra por la prestación del servicio, entre otras posibles explicaciones.

La segunda tendencia, contrastante con la anterior, es que en la manufactura y, en particular, en los servicios especializados, se experimentó un auge de productos con alto crecimiento que han ganado participación y que en la década de los noventa no eran relevantes. Estos resultados coinciden con lo expuesto en la sección anterior, ya que el dinamismo económico más alto se registra principalmente de este último sector.

En el caso de la manufactura, se observa una importante transformación interna en los últimos treinta años. Se migró de una producción tradicional hacia una de mayor contenido tecnológico, insertada en importantes cadenas de valor, con una fuerte participación de empresas en el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo). Esta rama tiene la mayor cantidad de productos con crecimiento alto, tales como los instrumentos y suministros médicos, la elaboración de comidas, platos preparados, cemento, procesamiento y conservación de frutas y panadería.

Gráfico 3.12

**Evolución de la participación en la producción de los servicios de salud y enseñanza, por década, según tipo**  
(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdoba, 2024a, con datos del BCCR.

Existen otros bienes industriales que han logrado mantener una importancia relativa tales como la elaboración de carne y embutidos, productos lácteos, equipo eléctrico y plásticos. En su mayoría (80%) se fabrican dentro del régimen definitivo. Esto parece corresponder, en parte, a una transformación del sector primario tradicional en el sentido de desarrollar una agroindustria asociada con el fin de incorporar mayor valor agregado. En términos generales, la industria muestra una transformación hacia bienes de mayor contenido tecnológico, impulsados y bien posicionados, con una activa participación de las zonas francas, aunque con bajas capacidades de encadenar y multiplicar empleo (Meneses et al., 2021).

El estilo de desarrollo que implementó en el país desde los años noventa (PEN, 2014), sin embargo, no solo fomentó a la manufactura tecnológica, sino que también impulsó nuevos servicios, especialmente desde zonas francas. Ello dio como resultado una transformación interna de este sector. A finales de los noventa empezaron a crecer con fuerte dinamismo servicios como, por una parte, la consultoría en gestión financiera, recursos humanos y mercadeo y, por otra, las actividades administrativas y de apoyo de oficinas, que representan un 30% y 13% del sector de nuevos servicios. Esta transformación ha implicado que actividades como contabilidad, alquiler de vehículos y agencias de viajes hayan perdido importancia. En el caso de la última actividad, las ventas digitales han reducido la demanda de operadores turísticos.

En síntesis, la apuesta de crecimiento económico implementada después de la crisis de los años ochenta logró transformar la estructura productiva costarricense. La manufactura y los servicios más especializados fueron los sectores con mayor dinamismo desde entonces. Se alojaron dentro del régimen de zonas francas y perfeccionamiento activo y experimentaron importantes incrementos en la productividad, asociados a inversiones intensivas en capital y al empleo selectivo del personal con más calificación. Con la perspectiva que da una mirada de treinta

años, es posible concluir que el país no implementó estrategias para mejorar el dinamismo y la diversificación de las actividades económicas más tradicionales como la agricultura, que había sido una importante y tradicional empleadora de la población menos calificada. Este cambio estructural en el aparato productivo tuvo fuertes implicaciones sobre el empleo, pues contribuye a explicar tanto el bajo dinamismo endémico del mercado laboral como, en particular, las pocas oportunidades de empleo con las que sistemáticamente cuenta la población de baja calificación.

### Asimetría en las oportunidades laborales y empresariales aumentó niveles de desigualdad

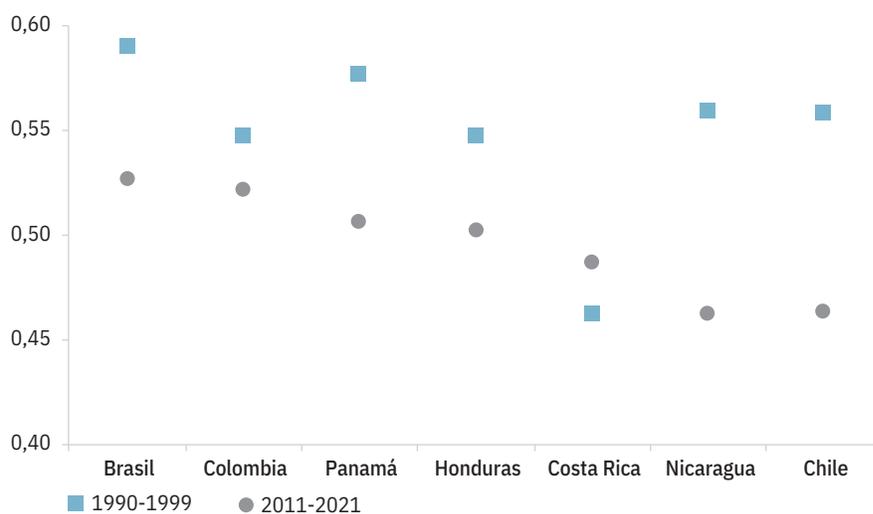
La transformación económica del país en las últimas décadas se implementó sin una política de empleo que lograra conectar el mercado laboral con el dinamismo productivo. Esta desconexión ha sido un factor estructural que contribuyó al aumento tendencial en la desigualdad de ingresos, un asunto tratado reiteradamente en distintas ediciones de este Informe.

En los últimos años, esta desigualdad se ha mantenido en niveles altos, pues el fuerte impulso de las actividades más dinámicas en el régimen especial y el estancamiento de las más tradicionales provocó que las oportunidades laborales no fueran inclusivas ni estuvieran al alcance de la mayor parte de la población. Los grupos más vulnerables, que son los que tienen mayores dificultades para conseguir trabajo, tienen una mayor participación en actividades de baja remuneración y en la informalidad.

Para aproximar los niveles de desigualdad, se utiliza el coeficiente de Gini. Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 la mayor concentración de los recursos. A partir de esta medición, se identifica que Costa Rica es el único país de América Latina<sup>8</sup> (entre los 16 países analizados) que presenta mayores brechas de ingreso entre la década actual y la de los años noventa. En esta materia, el país pasó de ocupar la posición catorce en los noventa a la posición cinco en la década 2011-2021 (gráfico 3.13). Sumado a lo ante-

Gráfico 3.13

### Países con mayor coeficiente de Gini<sup>a/</sup> en América Latina, según década



a/ Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 la mayor concentración de los recursos.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del Banco Mundial.

rior, el *Informe Estado de la Nación 2023* mostró que el 54% de las remuneraciones se concentran en el quintil de hogares de mayor ingreso. Esta disparidad es aún mayor en las rentas de capital, de las cuales un 84% son absorbidas por las familias de mayores recursos.

Con el fin de estudiar el tema de la disparidad de los ingresos, esta edición del Informe realizó una actualización del estudio efectuado por Meneses et al. (2018), en el que se realiza una descomposición del coeficiente de Gini por rama de actividad para identificar cuánto de la desigualdad del ingreso de los ocupados se explica por la estructura productiva. El análisis muestra que más de la mitad se explica por las diferencias salariales existentes dentro y entre ramas de actividad, lo que refuerza el hallazgo de que no existen mejoras en la capacidad de la estructura productiva para reducir la desigualdad de los ingresos (Meneses y Córdova, 2024a). De hecho, los indicios apuntan hacia el aumento de esta disparidad. En la década de los noventa, el 47% de las diferencias en los ingresos se explicaba por las brechas salariales existentes en las ramas de actividad; a partir de 2011, esta proporción aumentó al 56% (el resto de la desigualdad de ingresos se debe a factores individuales) (gráfico 3.14).

Los servicios constituyen la rama de actividad con los niveles de desigualdad más altos, aunque con marcadas diferencias entre cada uno de sus subsectores. Las mayores brechas se observan en las actividades empresariales especializadas, profesionales, inmobiliarias y en el comercio. En cambio, las diferencias internas más bajas se registran en la enseñanza, las financieras y la administración pública (gráfico 3.15). Es importante destacar que no necesariamente el alto nivel de desigualdad en cada rama se acompaña de altos ingresos promedio. En sentido contrario, puede observarse que las tres actividades con menor inequidad tienen el mayor nivel de ingreso para las personas trabajadoras.

La estrategia que implementó el país hace treinta años, orientada hacia una mayor apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa, ha estado acompañada de un aumento en la

desigualdad entre sectores productivos y en los ingresos de las personas ocupadas. Este resultado era previsible, ya que desde el inicio no se desarrollaron programas que abordaran simultáneamente la mejora de la productividad y el crecimiento de los sectores más tradicionales, que son los principales empleadores de la población

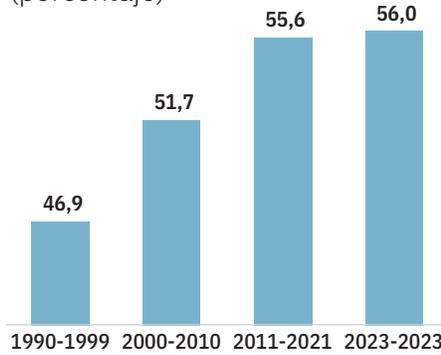
de baja calificación. Además, tampoco se implementaron políticas de empleo alineadas con una transformación en la oferta de servicios del sector educativo que permitieran mejorar las oportunidades y la calificación de los grupos más vulnerables.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS**  
véase Meneses y Córdova, 2024a, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 3.14

**Aporte de la estructura productiva en la desigualdad<sup>a/</sup>, según periodos (porcentaje)**



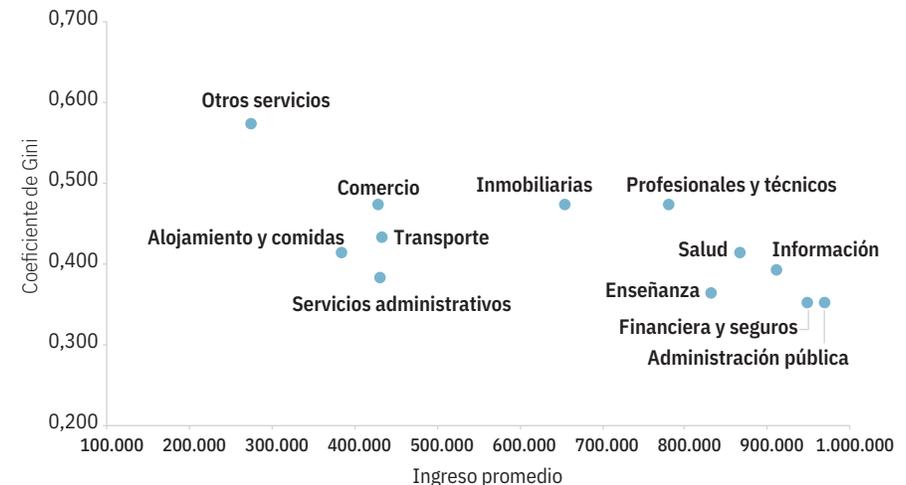
a/ Medida por el coeficiente de Gini a partir de los ingresos de la ocupación principal. Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC.

**Débil respuesta de la política pública para impulsar el desarrollo productivo del país**

Atender las brechas en las oportunidades laborales y empresariales y fortalecer de manera sostenida la producción requiere de una respuesta articulada de la institucionalidad pública con competencias en materia de políticas de desarrollo productivo. El *Informe Estado de la Nación 2023* mostró que las empresas en el país tienen dificultades para

Gráfico 3.15

**Coeficiente de Gini e ingreso promedio de las personas ocupadas del sector servicios, según actividad**



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC.

crecer y sobrevivir a lo largo del tiempo, especialmente los negocios pequeños de capital nacional dedicados al mercado local (Jiménez Fontana et al., 2023). La intervención no puede estar concentrada en un solo bien o servicio, dado que en la actualidad no existe un sector que combine una serie de características ideales como un crecimiento robusto y sostenido, un alto peso relativo en la estructura productiva, alta capacidad de generar encadenamientos productivos, alta multiplicación del empleo y que tenga importante incidencia fuera de la región Central (Meneses y Córdova, 2017; Durán et al., 2021, Jiménez Fontana y Segura, 2019). En ausencia de sectores con un perfil ideal, la economía requiere un esfuerzo coordinado entre las políticas educativas, de empleo y productivas, especialmente con enfoque en los sectores y grupos más vulnerables.

Esta sección analiza de forma detallada las políticas públicas para el desarrollo productivo. Se alimenta de dos estudios especiales elaborados para este Informe. El primero examina la inversión en infraestructura física pública realizada en los últimos años, ya que esta es un motor para el crecimiento y la competitividad. El segundo estudio aborda la oferta institucional pública de programas del MEIC, Comex y Procomer enfocados en fomentar la economía.

### Insuficiente inversión en infraestructura pública con bajo potencial para impulsar la economía

La inversión en infraestructura pública es un motor clave de crecimiento y una herramienta de estímulo de la política fiscal (Aschauer, 1989; Farhadi, 2015; Esfahani y Ramírez, 2003; Calderón y Servén, 2003 y 2010; Xin et al., 2022). Un mayor acervo de infraestructura dinamiza la economía al fomentar la competitividad y la productividad (Sánchez y Wilmsmeier, 2002). En Costa Rica, después de la crisis económica del año 2009, se observó un rápido deterioro de las finanzas con un rápido aumento de la deuda pública y el déficit fiscal, lo que generó un fuerte estrujamiento de la inversión física pública.

El *Informe Estado de la Nación 2022* analizó con detalle este tema. Identificó que la reducción en este tipo de gasto fue acompañada de un mayor endeudamiento como fuente de financiamiento, así como una concentración de la inversión en el sector transporte. Para este Informe, se presenta una actualización de este estudio a partir del trabajo de Madrigal y Vargas Montoya (2024). Las principales fuentes de información del análisis son la Contraloría General de la República (CGR), el Banco de Proyectos del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) (ver más detalles metodológicos en Madrigal y Vargas Montoya, 2024).

### País reduce gasto público en capital, pero aumenta la importancia del financiamiento con endeudamiento

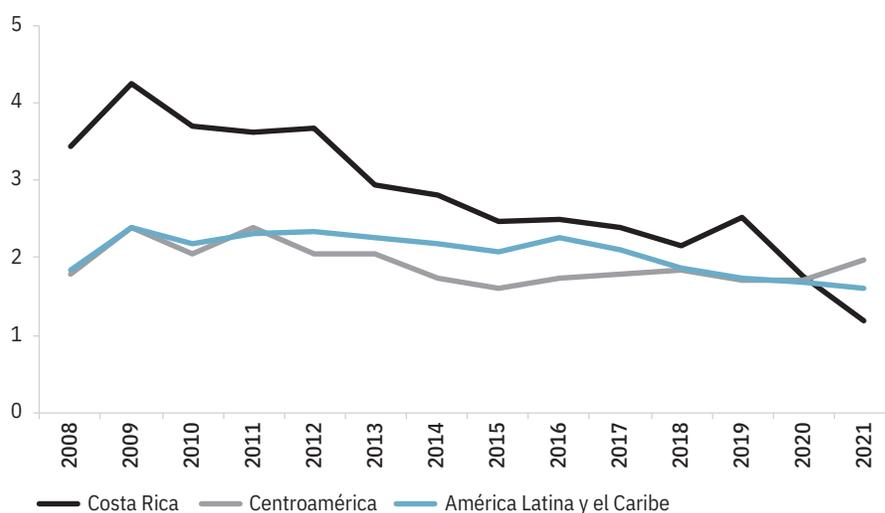
La inversión en infraestructura pública de Costa Rica ha sido el factor de ajuste, en los últimos quince años, para contener el aumento del déficit fiscal y la deuda. En el 2023, esta inversión representó un 1,3% del PIB, muy por debajo de los

niveles observados antes del 2018. Debe recordarse que entre el 2008 y 2020, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB fue de 2,8% en promedio, y desde entonces ha mantenido una tendencia a la baja (gráfico 3.16). Esta reducción no implica una caída en términos nominales del indicador, sino que el crecimiento de dicho gasto ha sido más lento que el de la economía en su conjunto. Este comportamiento contrasta con la respuesta de otros países latinoamericanos, que realizaron importantes inversiones como estímulo fiscal tras la crisis de 2020, manteniendo una reducción menos pronunciada posteriormente.

El país no solo ha reducido la inversión en infraestructura, sino que también ha modificado la forma de financiarla. Desde 2018 se ha registrado una disminución en el uso de recursos propios acompañada de un notable incremento en el uso de la deuda (gráfico 3.17). En el 2023, la proporción de los proyectos financiados con presupuesto nacional fue de 38%, comparado con 52% en el 2014. Durante este mismo periodo, el crédito externo aumentó del 28% a 60%. Si se considera el endeudamiento total, se observa que representó más de la mitad

Gráfico 3.16

**Inversión promedio en infraestructura económica, según región<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos comparativos están disponibles hasta el año 2021.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de de la Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe, de CAF, BID y Cepal.

de la inversión pública registrada en el Banco de Proyectos de Mideplan en el último año. Aunque en 2023 se evidenció una disminución en el uso de préstamos externos, será necesario esperar futuros reportes para determinar si esta tendencia a la baja se consolida.

El predominio del financiamiento externo en la inversión en infraestructura pública puede ser comprensible en un país pequeño como Costa Rica, que enfrenta una compleja situación fiscal. Sin embargo, el aumento de esta modalidad de financiamiento, combinado con una caída de la inversión, sugiere que, en este ámbito, el país es ahora más dependiente del ahorro externo que en el pasado, incluso cuando asigna menos recursos. Además, la disminución de los recursos propios como fuente de financiamiento refleja una caída en la prioridad fiscal de la infraestructura. Actualmente, el Estado costarricense invierte con recursos propios un nivel que es aproximadamente un 33% inferior al registrado hace una década, a pesar de que la economía ha crecido una quinta parte en ese periodo.

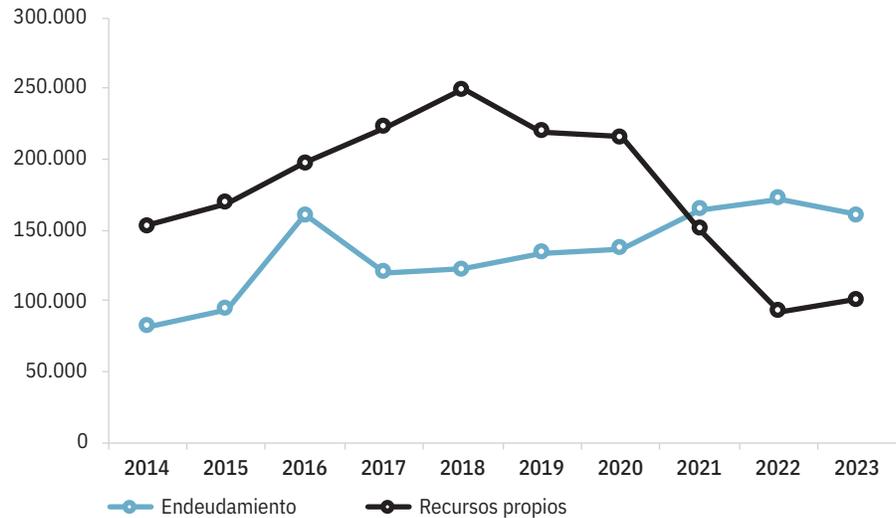
A marzo del 2024, la cartera de crédito destinada a inversión en infraestructura ascendió a los 4.493 millones de dólares, distribuidos en 23 créditos. Los principales acreedores son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que representan un 45% y 30% del total, respectivamente. Las instituciones públicas con mayor participación son el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con 944 millones de dólares, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) con 700 millones de dólares, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con 690 millones de dólares, y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) con 568 millones de dólares (Ministerio de Hacienda, 2024).

El aumento del financiamiento con deuda incrementa las presiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, resulta esencial que el país planifique las presiones que este tipo de estrategias pueden significar en el mediano

Gráfico 3.17

### Gasto en infraestructura del sector público, según principal fuente de financiamiento<sup>a/</sup>

(millones de colones del 2017)



a/Los datos comparativos están disponibles hasta el 2021.

Fuente: Madrigal y Vargas Montoya, 2024, con datos de la Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe, de CAF, BID y Cepal.

plazo sobre el fisco, así como valorar mediante estudios técnicos que demuestren el beneficio social y el costo de los proyectos (Madrigal y Vargas Montoya, 2024).

### Recortes en el mantenimiento ponen en riesgo obra pública

De acuerdo con los datos de la Contraloría General de la República (CGR), entre el 2020 y 2023, el gasto real en construcciones, adiciones y mejoras<sup>9</sup> se redujo un 31% y, en mantenimiento y reparación<sup>10</sup>, un 45%. La desatención de este último rubro podría tener graves consecuencias para la seguridad y la vida útil de los proyectos de inversión, y derivar en mayores costos futuros para la rehabilitación de la infraestructura deteriorada.

Un aspecto notable es el aumento en la participación de las municipalidades en la ejecución de infraestructura. El gasto real en nuevas construcciones por parte de los gobiernos locales se incrementó en cerca de 37.000 millones de colones<sup>11</sup> entre el 2021 y el 2023 (gráfico 3.18). De acuerdo con Vargas Montoya y Madrigal

(2024), este incremento podría estar asociado con la excepción de las municipalidades de la aplicación de la regla fiscal<sup>12</sup>. Por otro lado, el gasto de las instituciones descentralizadas por concepto de mantenimiento también ha experimentado una recuperación desde el 2022, principalmente en carreteras.

Vargas y Madrigal (2022) agrupan los datos del gasto real en inversión en infraestructura física, tomando el 2017 como año base, en cinco sectores: social, transportes, servicios públicos y otros. El análisis muestra que, desde el 2020, hay una caída en todas las áreas, con excepción de la social (gráfico 3.19). En este último rubro, el nivel de gasto se mantuvo relativamente estable en alrededor de los 113.000 millones de colones anuales lo cual sigue siendo insuficiente para atender el rezago del país en esta materia (Esquivel y Loaiza, 2016).

En cuanto a los servicios públicos, después de considerar el valor atípico del fideicomiso de la Planta Hidroeléctrica Reventazón en el 2014, se registra una reducción gradual de la inversión de 73.000 a 36.000 millones colones

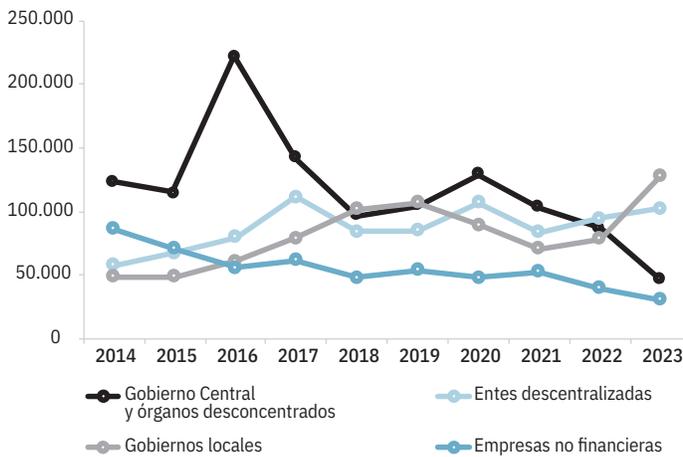
Gráfico 3.18

**Composición del gasto real en infraestructura pública, según tipo de institución ejecutora.**

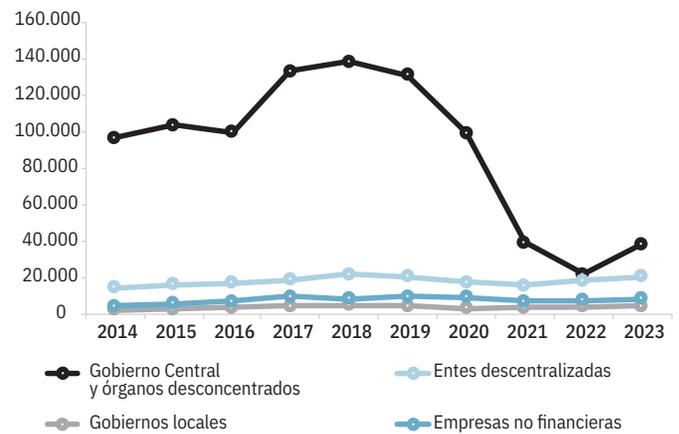
2014-2023<sup>a/</sup>

(millones de colones del 2017)

a) Construcciones, adiciones y mejoras



b) Mantenimiento y reparación de infraestructura



a/ Se agrupa el Gobierno Central y los órganos desconcentrados, ya que a partir del 2021 se consolidan sus presupuestos.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de la CGR.

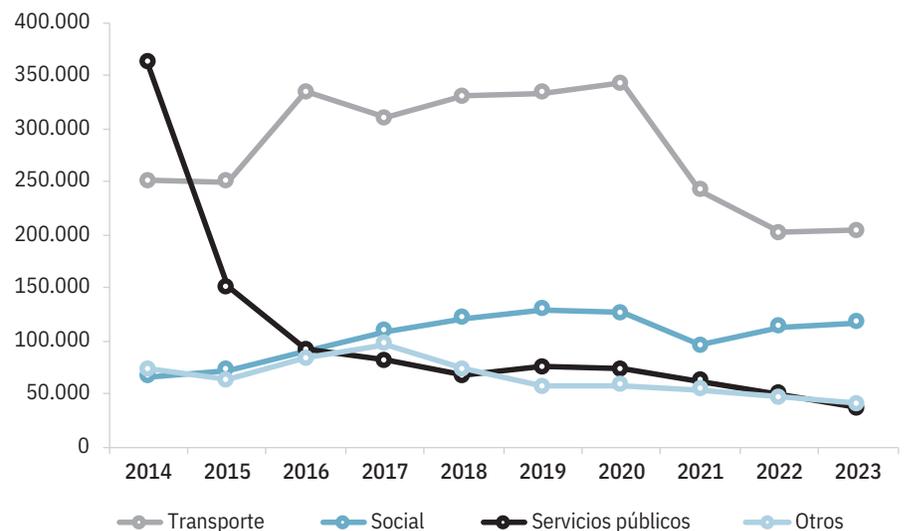
constantes entre el 2020 y 2023, lo que representa una reducción real del 50%. De forma similar, el sector transportes experimentó una disminución real del 39% en las nuevas construcciones durante el mismo período, una caída que se reflejó con mayor severidad en los gastos de mantenimiento vial. Las caídas de este último rubro se asocian con el caso conocido como “Cochinilla” que reveló hechos de supuesta corrupción en la adjudicación de las licitaciones de obras públicas y provocó la no ampliación de los contratos de mantenimiento vial vigentes<sup>13</sup>.

Madrigal y Vargas Montoya (2024) analizaron la asociación entre el PIB territorial y la construcción por tipo de infraestructura con el fin de explorar el vínculo entre esta y el dinamismo productivo. La correlación entre la inversión pública anual y la producción cantonal es positiva pero baja, con un valor de 0,33. De manera similar, las construcciones sociales, de servicios públicos y transportes, presentan correlaciones con valores que oscilan entre 0,06 y 0,16. La categoría

Gráfico 3.19

**Gasto en infraestructura física, según sector de la institución ejecutora**

(millones de colones del 2017)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de la CGR.

“otros”, que incluye la construcción de edificios, locales y oficinas, muestra una relación más fuerte con el PIB cantonal (0,71), y generalmente es realizada por las economías cantonales más grandes. Como señalan Banerjee et al. (2020), se espera que la correlación entre el acervo de infraestructura pública y el crecimiento económico sea menor a nivel territorial que nacional, ya que las inversiones se tienden a concentrar en los lugares con mayor desarrollo relativo<sup>14</sup>.

El gasto público en capital puede funcionar como un instrumento de política fiscal para estimular la economía. Sin embargo, el país ha recortado sistemáticamente el aporte a este sector, lo que no solo ha reducido las construcciones estratégicas, sino que también ha implicado el deterioro en el mantenimiento de la obra que ya existe. Probablemente, además, ha debilitado su vínculo con el dinamismo productivo local.

En el caso de la inversión privada, hay una correlación fuerte y positiva con el PIB cantonal de 0,73. Este hallazgo evidencia la importancia de este tipo de inversión como motor del crecimiento económico, mostrando un mayor vínculo con la producción que la infraestructura pública en los territorios<sup>15</sup>.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN COSTA RICA ENTRE EL 2014 Y EL 2023

véase Madrigal y Vargas Montoya, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Oferta institucional dedicada al desarrollo productivo con limitaciones para lograr mejoras en sectores con mayores necesidades

El *Informe Estado de la Nación* ha subrayado la necesidad de que el país implemente políticas enfocadas en reducir las brechas en el desempeño dentro del parque empresarial, especialmente

entre el sector exportador y los negocios dedicados al mercado local. Monge González y Rivera (2022) consideran que en el país no existe una institucionalidad apropiada para mejorar el clima de negocios y promover efectivamente el desarrollo de proveedores locales de capital nacional. Cepal (2024) señala que la ampliación de la desigualdad de riqueza e ingreso, las dificultades para lograr un crecimiento sostenido y las debilidades en la institucionalidad limitan el desarrollo de los países de la región latinoamericana (recuadro 3.2). Las personas jóvenes y con baja educación, mujeres y quienes viven fuera del Gran Área Metropolitana se ven más afectados y afectadas por las carencias del mercado laboral. Además, el país carece de polí-

ticas de empleo específicas para abordar estas disparidades (PEN, 2022).

Desde hace varios años, el Programa Estado de la Nación (PEN) ha mantenido una línea de investigación sobre la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo. Alpízar et al. (2008) analizaron la oferta institucional vigente del estado costarricense en los sectores social y productivo durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) identificó un total de 373 tipos de oferta del sector productivo con importantes asimetrías según entidad. En esta misma línea, Alonso (2016) destacó que la falta de políticas integradas y la colaboración entre actores ha limitado la competitividad y la innovación en Costa Rica, dificultando la absorción de tecnología

#### Recuadro 3.2

#### Transformación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

La Comisión Económica para América Latina plantea que la mayor parte de países de la región enfrentan tres trampas de desarrollo: dificultades para crecer, alta desigualdad y bajas capacidades institucionales y de gobernanza. Cepal (2024) evidencia una nueva “década perdida” por el problema estructural de bajo crecimiento. Existe una brecha en inversión y productividad estancada, que incluso ha decrecido, traduciéndose en menor generación de empleo de calidad y mercados laborales dinámicos.

El estancamiento en la productividad amplía la brecha respecto a los países más avanzados. Esto se ve limitado por la escasa inversión en talento humano, baja calidad del sistema educativo, poca formación de capital fijo y entornos sociales, políticos y económicos que no contribuyen a la actividad empresarial.

De acuerdo con la Cepal (2024), América Latina requiere mejorar y escalar las políticas de desarrollo productivo. Una nueva visión requiere de políticas que aboguen por la definición de prioridades productivas a partir de sectores impulsores, alianzas con diferentes sectores, mayor inversión en

ciencia, tecnología e innovación, mejoras en la gobernanza y mayor posicionamiento de la producción en mercados internacionales. Los mecanismos de gobernanza deben buscar evitar duplicidades y mejorar la efectividad de acciones, al igual que políticas de descentralización.

El papel de los gobiernos subnacionales es esencial, ya que sus estrategias suelen ser más precisas y adaptadas a los requerimientos locales, además de que permiten la participación y contribución de distintos actores de los sectores. Algunos de los instrumentos que pueden utilizar para la implementación de políticas son programas de fomento productivo, de innovación, capacitación laboral, las iniciativas clúster, de desarrollo turístico y apoyo a la investigación científica y tecnológica. Finalmente, los espacios de diálogo regional sirven para el intercambio de mejores prácticas en el diseño e implementación de iniciativas. Además, estos son vitales los esfuerzos de mediano y largo plazo para garantizar la continuidad de las políticas a lo largo del tiempo.

Fuente: Cepal. 2024.

transferida por empresas extranjeras y la creación de capacidades endógenas para desarrollar procesos innovadores a largo plazo.

El *Informe Estado de la Nación 2022* planteó que existen 37 entidades dedicadas al desarrollo productivo en Costa Rica, con distintos niveles de gobernanza. Sin embargo, al realizar un análisis más detallado de dicha institucionalidad para identificar los servicios que ofrece, el principal hallazgo es que no existe un registro público que sistematice y detalle toda la oferta de servicios existentes. Ante esa carencia, la presente edición comisionó un estudio realizado por Jarquín Solís y Castro (2024) para profundizar en una muestra de instituciones que son, de acuerdo con el ordenamiento normativa, cuatro de las más importantes en la atención del desarrollo productivo: el Ministerio de Agricultura (MAG), el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer). Por limitaciones en la información brindada por el MAG, este ministerio fue excluido del análisis (recuadro 3.3). En cada caso, se recopiló información para entender y caracterizar los servicios que ofrece a las empresas y los emprendimientos productivos.

En términos generales, las instituciones analizadas desempeñan un rol importante en la definición y ejecución de políticas públicas para el desarrollo productivo y la regulación de mercados, con una fuerte incidencia de la Presidencia de la República, que tiene amplios poderes de nombramiento y asignación de recursos. Aunque este análisis solo representa una parte de toda la oferta pública de servicios, se espera que en futuras ediciones se amplíe a más entidades.

Las instituciones que formaron parte del estudio presentan diferencias tanto en las competencias asignadas como en la época que fueron creadas. El MEIC fue creado en 1948 por la Junta Fundadora de la Segunda República de Costa Rica para servir como ente rector de economía, industria y comercio. Después de la crisis de los años ochenta, se fundó una nueva institucionalidad para el fomen-

### Recuadro 3.3

#### El caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Al igual que con las otras tres instituciones en estudio, el Programa Estado de la Nación invitó al Ministerio de Agricultura a formar parte oficialmente<sup>16</sup> del estudio sobre programas institucionales. Esta institución aceptó, y al cierre de edición de este documento, se realizaron dos sesiones con personas funcionarias del MAG con una duración de casi dos horas. No obstante, no fue posible recolectar la información requerida para incluir información de la institución en el presente documento, por lo que la entidad no fue incluida. La información recolectada durante las entrevistas no cumplía con los estándares requeridos ni con el contenido solicitado. Esta limitación no fue experimentada por el resto de las entidades consultadas durante el trabajo de campo.

En la primera sesión, las personas designadas por el despacho ministerial fueron funcionarias de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). A estas personas se les facilitó con anticipación el instrumento de consulta; sin embargo, durante la reunión indicaron que preferían que esta entrevista fuera contestada por la Unidad de Planificación Estratégica de dicho Ministerio. Posterior a ello, se contactó nuevamente al despacho ministerial para solicitar una reasignación de las personas participantes en el estudio. En la segunda sesión con participantes de la Unidad de Planificación tampoco fue

posible que identificaran de forma precisa la oferta de programas del Ministerio. Se acordó que enviarían la lista de programas y se agendaría una nueva fecha de entrevista para la cual hubieran podido recopilar la información necesaria, tal como realizaron las otras tres instituciones.

Posterior a estas dos sesiones, el MAG envió por correo electrónico la siguiente lista de programas ejecutados por la institución: Programa Servicio Fitosanitario del Estado, Programa Servicio Nacional de Salud Animal, Programa Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, Programa Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria y Programa Consejo Nacional de Clubes.

No obstante, esta lista omitió un programa estratégico, “Descubre”, en el cual tanto Comex como Procomer indicaron que el MAG participa activamente, incluso en su Consejo Ministerial, donde se toman las decisiones clave. Además, el MAG no respondió en el mismo tiempo que el resto de las entidades, por lo que la información no pudo ser validada por personas expertas, un requisito indispensable para este análisis. Por estas razones, el estudio no pudo completarse para el MAG.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024.

to del sector exportador y la atracción de inversión extranjera directa. En este contexto, Comex fue creado en 1986 como el rector de la política comercial del país. Posteriormente, en 1996 se fundó Procomer, con el objetivo de promover las ventas externas y apoyar técnicamente a Comex en la administración del régimen especial (Solano, 2022).

Hasta 2023, Procomer y Comex mantuvieron una alianza con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) para impulsar la producción vinculada con el sector externo. Cinde es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro cuyo principal

objetivo es el apoyo al establecimiento de empresas extranjeras en el país y que recibía fondos públicos para sus operaciones. Sin embargo, el año pasado, el Gobierno anunció la recisión unilateral del Convenio de Cinde con Procomer y Comex, aduciendo inicialmente limitaciones presupuestarias y, posteriormente, rezagos en las inversiones fuera del GAM debido a una falta de atención por parte de Cinde (PEN, 2023b). Además, el Poder Ejecutivo encargó a Procomer la labor de atracción de inversiones, una función que no está alineada a su especialización. Hasta el momento, no se ha proporcionado una explicación clara y

completa sobre esta rescisión. Se requieren estudios más profundos para determinar con precisión las implicaciones de la ruptura de esta alianza público-privada, que fue notablemente exitosa en la atracción de inversión extranjera directa y en el desarrollo de lo que este Informe denomina "la nueva economía".

**Mayor parte de programas carecen de focalización y tienen escasos mecanismos de evaluación**

Jarquín Solís y Castro (2024) analizaron el perfil de los programas en relación con sus operaciones, capacidades, objetivos y financiamiento. Al tratarse de una investigación inicial, cuyo principal esfuerzo fue recopilar y sistematizar información dispersa, parcial y fragmentaria, el estudio no incluyó una evaluación de resultados. No obstante, esta investigación ofrece nuevo conocimiento

sobre las capacidades de la institucionalidad pública encargada de atender las políticas de desarrollo productivo y proporciona una línea base para futuros trabajos.

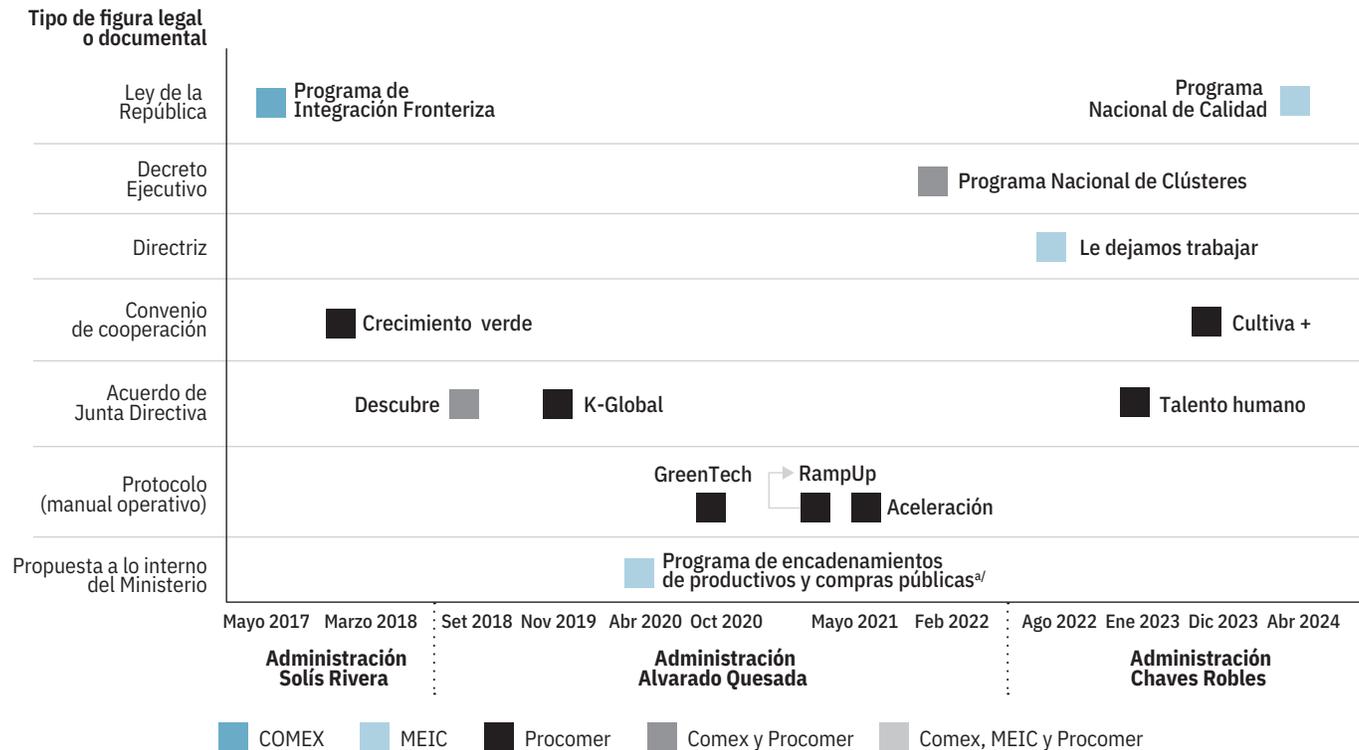
En el estudio, se llevó a cabo una primera ronda de entrevistas exploratorias que permitió constatar que no todas las instituciones trabajan con la misma definición de lo que es un "programa", algo que ya había sido identificado por Alpízar et al. (2008). Para contar con un parámetro común que permitiera el análisis, se adoptó una definición común de programa como un conjunto articulado de actividades que posee una serie de objetivos en común, con recursos claramente asignados y respaldo documental (ver más detalles en el anexo metodológico de este capítulo). La información sobre los programas fue recopilada mediante revisión documental y, en una segunda etapa, mediante

entrevistas semiestructuradas realizada a las personas funcionarias designadas por el despacho de cada entidad (Jarquín Solís y Castro, 2024)

A julio de 2024, se identificaron, en el conjunto de MEIC, Comex y Procomer, trece programas vigentes que, a través de sus servicios, atienden el desarrollo productivo de Costa Rica (diagrama 3.1). Su fundación obedece a una variedad de figuras legales y documentales, desde un acto realizado por una Dirección dentro de un Ministerio hasta una Ley de la República. Esta flexibilidad podría permitir una mayor agilidad en la generación de iniciativas, pero también puede tener implicaciones a nivel de transparencia, pues no necesariamente todos los documentos son de consulta pública como sí lo son las leyes, decretos o directrices que se publican en el diario oficial La Gaceta. Un aspecto crítico identificado en el estudio es que solo existe un

Diagrama 3.1

**Línea de tiempo de creación de programas vigentes que atienden el desarrollo productivo, según institución participante y tipo de origen. 2017-2024**



a/ Este programa inició como una propuesta de una Dirección del MEIC y posteriormente se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en información proporcionada por instituciones.

programa que aborda el tema de encadenamientos productivos, asentado en el MEIC, un aspecto clave para mejorar el crecimiento y empleo en el parque empresarial costarricense que ha sido reiteradamente señalado por este Informe como una debilidad de la estructura productiva nacional.

Nueve de los trece programas (69%) se originaron en administraciones gubernamentales pasadas, lo que sugiere cierta sostenibilidad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el programa de encadenamientos productivos del MEIC que, inicialmente, se creó como una propuesta inter-

na del Ministerio en la administración Alvarado Quesada (2018-2022) posteriormente se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo 2023–2026. En términos generales, buena parte de la oferta que proviene de administraciones anteriores es ejecutada por Procomer, entidad en la que el Poder Ejecutivo no nombra a la autoridad máxima (tiene un poder de conducción más bajo) y cuyo financiamiento tiene un importante componente privado (menor poder del tesoro). Es necesario aclarar que la permanencia de un programa en el tiempo no implica necesariamente que sea exitoso, ya que

esta continuidad puede ser producto, también, de la inercia administrativa. Los factores que expliquen esta situación deben ser identificados caso por caso.

Jarquín Solís y Castro (2024) identificaron que el perfil de la mayor parte de los programas es similar: i) alcance nacional con escasa focalización territorial, ii) las empresas, especialmente pymes, son el principal público meta y iii) enfoque en atender la etapa de operaciones del proceso productivo de los negocios (cuadro 3.2). La escasa visión sectorial o territorial limita atender las desigualdades productivas que tienen los cantones del

### Cuadro 3.2

#### Objetivos y productos relevantes de los programas de desarrollo productivo del MEIC, Comex y Procomer. 2024

Nombre del programa	Objetivo
Programa de Integración Fronteriza	Fortalecer la competitividad mediante la modernización de los puestos fronterizos terrestres y fortalecer el proceso de integración regional a nivel centroamericano.
Crecimiento verde	Promueve, impulsa y fomenta procesos de transformación productiva de micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de mejorar su desarrollo productivo de la mano con la sostenibilidad y con ello, su potencial exportador.
Descubre	Revalorizar la agricultura y la pesca como actividades sostenibles, además de identificar nuevos productos con potencial exportador,
K-Global	Potenciar el desarrollo del sector exportador poniendo a disposición de emprendedores y pymes costarricenses una plataforma que facilita la identificación y contacto con oportunidades de inversión directa.
Programa de encadenamientos productivos y compras públicas	Desarrollar el potencial del mercado interno mediante el impulso a encadenamientos y compras públicas para generar diferentes canales de comercialización y buscar la reactivación económica de las regiones.
GreenTech	Programa de incubación y aceleración que impulsa a startups costarricenses de tecnología verde que están buscando herramientas, acompañamiento y financiamiento para lograr un crecimiento del negocio.
RampUp	Fortalecer la gestión empresarial de pymes costarricenses con objetivos de exportación o encadenamientos, a través de asesoría personalizada enfocada en el desarrollo integral de modelos de negocios basados en las siguientes áreas de acción: finanzas, estrategia, gobierno corporativo, y sostenibilidad.
Aceleración	Acelerar el proceso de inserción y consolidación a nuevos mercados internacionales de sectores específicos
Programa Nacional de Clústeres	Desarrollar proyectos estratégicos articulando diferentes actores del ecosistema productivo (público-privado-academia y otros) para fomentar la competitividad mediante la formación de clústeres.
Le dejamos trabajar	Eliminar cuellos de botella que representan una barrera para el crecimiento de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.
Talento Humano	Realizar estudios de prospección y crear programas de formación de talento humano, a través de alianzas estratégicas con diversos centros de formación, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, para formar y capacitar a profesionales altamente calificados que satisfagan la demanda de las empresas.
Cultiva +	Fomentar la innovación y tecnificación del sector agropecuario y agroindustrial costarricense, para el aumento de la productividad y la sostenibilidad de las empresas, los encadenamientos productivos y el acceso a mercados internacionales, mediante un concurso público en el que el público meta puede acceder a capital semilla no reembolsable y asistencia técnica.
Programa Nacional de Calidad en los sectores productivos especialmente pymes	Fortalecer capacidades en los sectores productivos en materia de metrología, por medio de actividades de disseminación de programas de capacitación, asesoría técnica y otros para mejorar la eficiencia de sus procesos; así como en aumentar el uso de las herramientas del Sistema Nacional para la Calidad (SNC).

Fuente: Jarquín Solís y Castro Jiménez, 2024, con base en informes, memorias institucionales y entrevistas a personal de las entidades.

país, especialmente los más rezagados. El único que reportó un enfoque subnacional es el “Programa de encadenamientos productivos y compras públicas”, que se ejecuta a través de seis oficinas que tiene el MEIC a lo largo del territorio nacional. Respecto al sector económico, se identifica que “Descubre”, “Cultiva+”, “Aceleración” y “GreenTech”, se enfocan en actividades específicas como el agro o la tecnología.

El público meta de los programas es, con sola una excepción, las empresas que producen en Costa Rica. El único que no estaba enfocado en este público es el programa “Talento humano” de Procomer que se enfoca en la formación de las personas trabajadoras. De los programas reportados no se identificaron iniciativas para impulsar negocios de grupos vulnerables, como mujeres, personas jóvenes

o con menor nivel educativo que vivan fuera del GAM. En el futuro se estudiará el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo, cuyo mandato incluye ofrecer servicios financieros y no financieros para estas poblaciones.

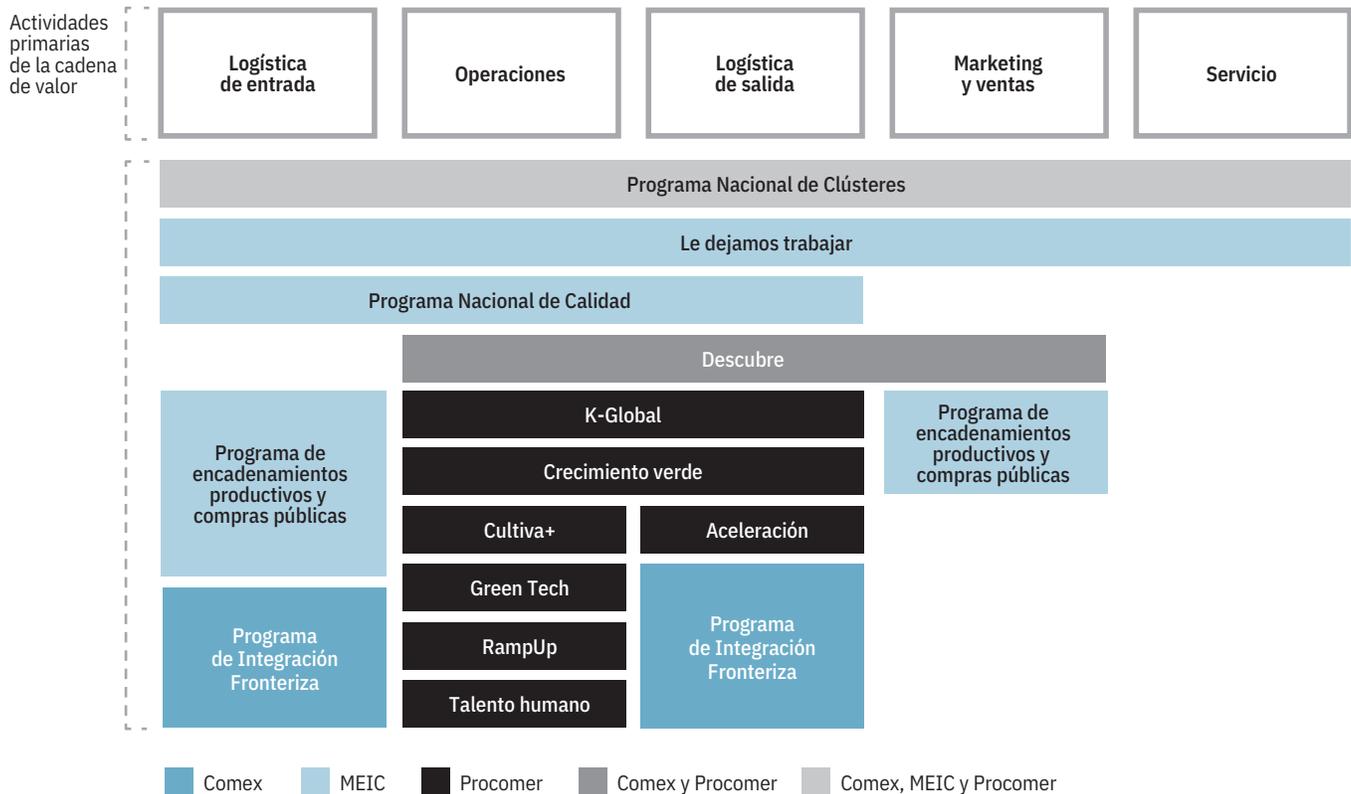
Jarquín Solís y Castro (2024) clasificaron la oferta institucional (diagrama 3.2) de acuerdo con el énfasis de su intervención dentro de una cadena de valor (Porter, 1985), con el fin de entender los objetivos y productos de cada programa. La mayoría se enfoca en la fase de operaciones, entendida como el conjunto de las actividades del proceso de producción que convierten los insumos en bienes o servicios. Esta situación se observa especialmente en Procomer, con esfuerzos como “Cultiva+”, “GreenTech” y “RampUp” que buscan cerrar las brechas para acelerar el estado de madurez

de las empresas y desarrollar sus capacidades para convertirse en suplidoras de las estructuras de abastecimiento y logística de clase mundial. Sin embargo, esta entidad tiene una menor participación en etapas como la “logística de entrada a mercados”, “venta final” y “logística de salida” como el almacenamiento y distribución del producto o servicio hacia mercados internacionales.

Jarquín Solís y Castro (2024) analizaron, además, tres aspectos fundamentales en la oferta institucional: i) la manera en la que los programas y sus resultados se nutren con consultas externas (comisiones asesoras), ii) la evaluación de resultados con la población beneficiaria y la existencia de mecanismos de seguimiento; y iii) el reporte de sus avances en el Plan Nacional de Desarrollo. Identifican que, del total de la muestra,

Diagrama 3.2

**Oferta vigente de programas según las actividades primarias de la cadena de valor de una empresa. 2024**



a/ El Programa Nacional de Clústeres y Le Dejamos Trabajar podrían tener un potencial impacto en todas las fases de la cadena dependiendo de las acciones que avancen durante su ejecución.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en Porter, 1985.

solo “Descubre” cumple con estos tres criterios. De hecho, es la única iniciativa que cuenta con una comisión asesora externa en la que existen representantes del sector privado (personal técnico de empresas y de cámaras empresariales), academia (universidades y centros de investigación) y exministros y ministras.

Los mecanismos de control y evaluación son esenciales para identificar márgenes de mejora y validar los resultados esperados. Sin embargo, de toda la oferta analizada, Procomer es la única institución que tiene mecanismos de seguimiento en todos sus programas, mediante encuestas de satisfacción, programas de seguimiento personalizado o plataformas digitales que permiten observar los avances. En el caso de Comex, el Programa Nacional de Clústeres no cuenta con este tipo de mecanismos, pero los otros dos, sí. El Programa de Integración Fronteriza reportó el empleo de encuestas, grupos focales, censos e incluso se elaboró una línea base en cuanto a tiempos que duran pasajeros y transportistas en hacer sus trámites migratorios y aduaneros con el fin de comparar el desempeño a lo largo del tiempo.

En el MEIC, se reportó que el programa “Le Dejamos Trabajar” lleva a cabo reuniones con las organizaciones a las que presta servicios, lo que le permite identificar cuellos de botella. Sin embargo, los otros tres programas ejecutados por esta institución (calidad, clústeres y encadenamientos productivos y compras públicas) no cuentan con mecanismos de seguimiento de control y evaluación, lo cual limita la transparencia y la identificación de áreas de mejora de la efectividad de los esfuerzos institucionales.

Un instrumento institucional para articular los esfuerzos es, en teoría, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El estudio identificó que solo los programas del MEIC, Descubre y el Programa Nacional de Clústeres, se reportan en el PND. Ninguna de la oferta exclusiva de Procomer o Comex se reporta en este instrumento de planificación, lo que evidencia las limitaciones de articulación y coordinación de los esfuerzos institucionales desde el Gobierno Central.

### Instituciones con capacidades asimétricas para fomentar la producción

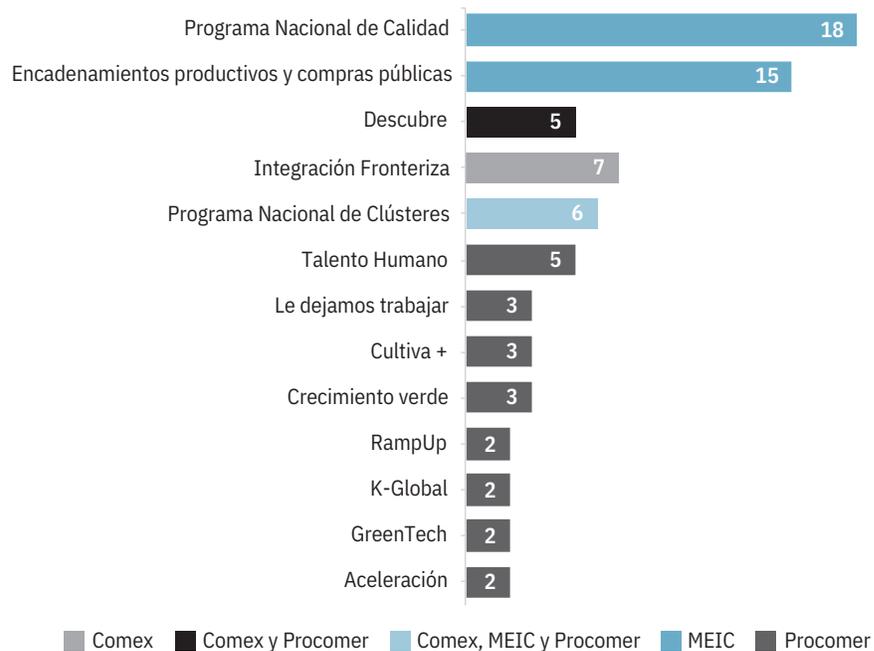
La capacidad institucional es el conjunto de recursos políticos, legales, financieros y humanos con los que cuenta un Estado para implementar decisiones y lograr los fines de política pública (Vargas Cullell y Durán Monge, 2016; Luna y Soifer, 2015; Vargas Cullell, 2013). Estos recursos son piezas esenciales en la implementación de los programas. Sin embargo, en el país no existe información sistematizada que permita una cuantificación de las capacidades institucionales de los diversos sectores del Estado. En los programas analizados se identificaron tres recursos que permiten aproximarse a una medición de las capacidades institucionales: el capital humano, los medios financieros a disposición y la infraestructura y recursos políticos y legales con que cuentan.

Los trece programas analizados tienen, en conjunto, 82 personas asignadas. Existen diferencias importantes por institución (gráfico 3.20). En promedio, un programa de Procomer es ejecutado por tres personas, mientras que en Comex y el MEIC este indicador varía entre seis y trece personas, respectivamente. Es importante aclarar que no necesariamente todas las personas reportadas están dedicadas tiempo completo. Si bien este número por sí solo no es un indicador preciso, permite realizar una primera aproximación sobre el tamaño del capital humano asignado a estas intervenciones públicas. Es necesario realizar más estudios a profundidad para comprender las áreas de especialidad y la dedicación de tiempo de este recurso humano.

Algunos programas cuentan con el apoyo de personal especializado que dan soporte a su ejecución y que no necesariamente está contabilizado en el reporte

Gráfico 3.20

### Aproximación de la cantidad de personas funcionarias colaborando en cada programa<sup>a/</sup>. 2024



a/ La cantidad de personas funcionarias es una aproximación indicada por las instituciones durante las entrevistas, y no todas las personas están dedicadas a tiempo completo a estos programas. En el programa de encadenamientos del MEIC se incluyen personas de las sedes central y regionales.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en información proporcionada por instituciones.

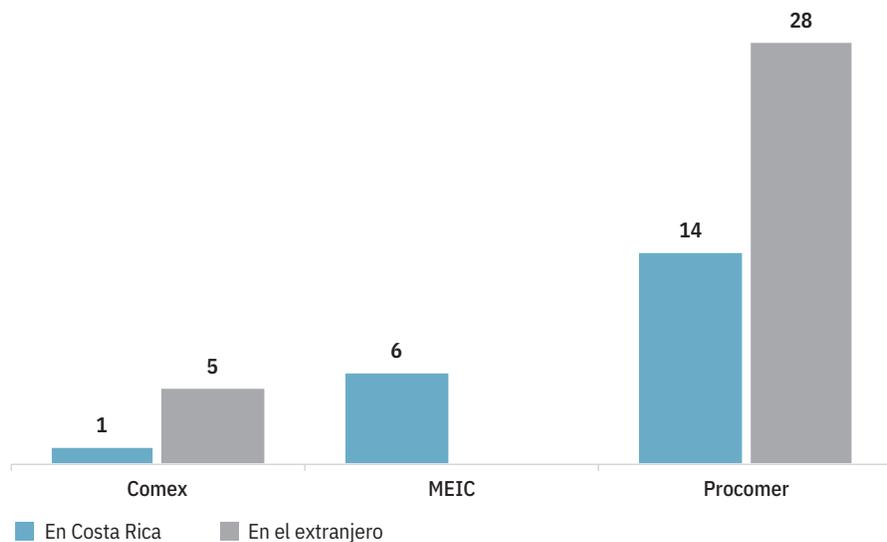
inicial. Este es el caso del Departamento de Inteligencia Comercial de Procomer, que genera información estratégica para facilitar la toma de decisiones. Este equipo identifica la demanda de los productos prioritarios del programa "Descubre", realiza estudios de mercado y brinda datos comerciales y estadísticas de exportaciones e importaciones (Solano, 2022). Otro ejemplo de ello son los departamentos legales que auxilian a las instituciones en delimitar las potestades legales para cumplir sus objetivos. Algunos entes recurren a la contratación externa de consultores o empresas que apoyan la ejecución de los programas, este es el caso de "Crecimiento verde", "RampUp", "GreenTech", "Cultiva+" y Aceleración, todos de Procomer. En el caso del MEIC no se identificó un equipo similar al Departamento de Inteligencia Comercial de Procomer que sirva como plataforma de apoyo para todos los programas.

Al examinar los recursos financieros a disposición de los programas, se observa una diversidad de tipos de financiamiento. Cinco programas se financian con presupuesto ordinario de las instituciones seleccionadas<sup>17</sup>, otros cinco se han financiado con fondos de cooperación internacional por parte de BID, Fundación Crusa y SBD. Un hallazgo importante es que, en la mayoría de los programas (siete), el presupuesto disponible se utiliza para cubrir exclusivamente gasto en remuneraciones del personal y otros asuntos operativos. Solo en los programas financiados con recursos de cooperación internacional se identificaron transferencias monetarias a la población beneficiaria. En el programa que se financia por medio de un préstamo internacional, los fondos se usan para cubrir gastos de capital (construcción de infraestructura) y otros (desarrollos informáticos, financiamiento de contratistas y consultores).

En relación con la infraestructura logística, las tres instituciones cuentan en total con una red de 54 oficinas a nivel nacional e internacional (gráfico 3.21). Destaca Procomer con la mayor cantidad de sedes en el exterior, que son esenciales para identificar oportunidades para programas como "Aceleración". Por

Gráfico 3.21

### Cantidad de oficinas de las instituciones en Costa Rica y en el extranjero<sup>a/</sup>, por institución en estudio. 2024



a/ Para el caso de Comex, las representaciones de Bruselas y Tokio constan de un solo delegado cada una y utilizan un espacio físico en la embajada costarricense en el país respectivo. En el caso de Washington D.C., en la oficina solamente labora un funcionario.

Fuente: Jarquín-Solís y Castro Jiménez, 2024.

su parte, las cinco oficinas regionales del MEIC fuera de la GAM se utilizan para el "Programa de encadenamientos productivos y compras públicas", el único con alcance territorial. Adicionalmente, la ejecución interinstitucional impulsa el préstamo de instalaciones en varias de las intervenciones analizadas.

Finalmente, en Procomer y Comex se identificaron importantes desarrollos informáticos para facilitar la ejecución de sus operaciones. El programa "K-Global" tiene una plataforma donde las empresas se registran para realizar el preanálisis que les permitiría acceder a financiamiento. En el programa de "Talento humano", se creó una plataforma en la que se encuentra la lista de vacantes en empresas y las personas pueden subir su currículum para potenciar la coordinación entre la oferta y la demanda de recurso humano. El "Programa de Integración Fronteriza" utiliza una herramienta digital que le permite planificar a partir de una visión de gestión de proyectos. Cabe destacar que estos desarrollos también requieren personal especializado de planta para su

ejecución. En el caso del MEIC no se reportó el uso de plataformas digitales novedosas para el desarrollo de sus iniciativas.

Durante el trabajo de campo se identificó la existencia de recursos políticos y legales que ayudan a la implementación de los programas. Por ejemplo, el programa "Le Dejamos Trabajar" del MEIC fue establecido como una prioridad gubernamental y se le da seguimiento en el Consejo de Gobierno. De acuerdo con las personas funcionarias entrevistadas, esto ha permitido que el programa avance en coordinación con otras instituciones públicas<sup>18</sup> y no de forma aislada. Adicionalmente, mencionaron que estar incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, como es el caso del "Programa Nacional de Calidad", señala su prioridad dentro de la estrategia gubernamental. Sumado a lo anterior, el MEIC reportó diferentes recursos legales como la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (8262). Además, el Decreto Ejecutivo 43580-MP le atribuye la rectoría al MEIC del sector

### Recuadro 3.4

#### Retos y oportunidades de la coordinación interinstitucional en los programas dedicados al desarrollo productivo

La coordinación interinstitucional es una estrategia que permite optimizar el uso de recursos físicos y humanos, además de otorgar un capital político que respalda la implementación de programas. El estudio de Jarquín Solís y Castro (2024) reporta que las personas entrevistadas señalaron que, en el “Programa Nacional de Clústeres”, se ha generado un enlace de comunicación y gestión entre la industria y otras áreas del Estado a las que antes el sector privado no tenía acceso. Este tipo de coordinaciones son valiosas para un aprovechamiento óptimo de los recursos, aunque su implementación no es sencilla. Estos esfuerzos generan economías de escala y un mayor aprovechamiento de los recursos; sin embargo, no son una práctica común.

Se destacan como buenas prácticas los casos de “Descubre” y el “Programa Nacional de Clústeres”, que tienen un fuerte enfoque interinstitucional. Esto ha permitido la maximización de recursos, el intercambio de conocimientos y el aumento del apoyo político a los programas. Sobresale el uso compartido de oficinas, infraestructura y espacios de trabajo. Además, el intercambio de conocimientos incrementa la presencia de equipos multidisciplinarios y favorece el intercambio de experiencias. Por ejemplo, en el “Programa Descubre”, el MAG realiza prospección de productos y analiza la capacidad agronómica, mientras que Procomer identifica si es viable el acceso a mercados.

En cuanto a los retos, las personas entrevistadas identificaron dos áreas con oportunidades de mejora: las limitaciones del diseño institucional y de los recursos disponibles. El estudio reporta que suele existir una heterogeneidad en las competencias y los recursos con los que cuentan las diferencias institucionales, especialmente porque trabajan a ritmos diferentes. Existe una necesidad por fomentar una cultura de trabajar en alianza con el sector privado. Además, hay dificultades para impulsar procesos nuevos e innovadores en instituciones de gran tamaño que tienen dificultades para la priorización. Finalmente, los cambios de gobierno pueden afectar la continuidad de las iniciativas al haber cambios de prioridad a pesar del impacto que puedan estar generando en la ciudadanía.

En lo que respecta a limitaciones de recursos, se señalaron obstáculos tecnológicos para acceder a la información de otras instituciones y poder reportar sobre un programa que comparten. También se mencionó la dificultad para acceder a datos desagregados entre instituciones, los disponibles están a nivel regional, pero no a nivel de distrito. Asimismo, se indicó que las capacidades del recurso humano son limitadas, lo que dificulta que todas las instituciones avancen al mismo ritmo. Por último, se mencionaron restricciones presupuestarias que afectan la ejecución de los programas.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024.

productivo y desarrollo regional compuesto por 19 instituciones. Las personas funcionarias indicaron que esta nueva organización les ha permitido tener una mejor coordinación y una comunicación más clara y directa con otros entes.

Los Consejos Ministeriales son otro recurso político clave. En estos foros, se toman decisiones que priorizan los enfoques de los programas y permiten la articulación de varios jerarcas para

coordinar esfuerzos. Este es el caso del programa “Descubre”, coordinado por Comex. Una vez que en dicho Consejo Ministerial se determinan los productos agrícolas prioritarios, se espera que el MAG concentre sus esfuerzos en apoyar esos productos. Otro ejemplo es el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (Conafac), creado para promover el cumplimiento del acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.

Este órgano facilita la coordinación interna y la aplicación de compromisos adquiridos por el país. Aunque el estudio identificó programas que logran articular esfuerzos y maximizar recursos, aún existen desafíos importantes en términos de comunicación (recuadro 3.4).

En términos generales, el estudio muestra diferencias importantes en el alcance de la oferta institucional. Por ejemplo, el MEIC tiene una mayor presencia territorial, utiliza más recursos políticos y legales para su ejecución, sus programas son de carácter general y emplea más personal en su implementación. Por otra parte, las intervenciones de Procomer tienen más orientadas hacia un enfoque sectorial, cuentan con más recursos tecnológicos y de inteligencia comercial, se ejecutan con equipos pequeños, tienen más mecanismos de evaluación, se concentran en la fase operativa de las empresas y tienen mayor presencia en el extranjero. Finalmente, los programas de Comex destacan por su uso de más programas informáticos y trabajar con mayor coordinación interinstitucional.

La investigación de Jarquín Solís y Castro (2024) evidencia que en el país existe una institucionalidad con servicios de atención al sector productivo. Sin embargo, aunque los resultados son preliminares y acotados, se identifican importantes asimetrías en las capacidades, gestión y ejecución de los programas. A esto se suma la falta de sistematización sobre las acciones del Estado para apoyar el crecimiento económico y los resultados obtenidos, lo que representa un desafío en términos de transparencia y una debilidad para resolver los problemas productivos del país.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### OFERTA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS INSTITUCIONALES QUE ATIENDEN EL SECTOR PRODUCTIVO

Jarquín Solís y Castro, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Políticas monetarias con dificultades para estimular la economía en un entorno monetario adverso

La economía costarricense mantuvo en 2023 y 2024 una estabilidad macroeconómica sin turbulencias críticas en los principales indicadores monetarios, como la experimentada en 2022. En ese año, coincidieron rápidos aumentos y caídas en la inflación y en el tipo de cambio de la moneda estadounidense. Esta estabilidad es, en principio, una noticia positiva para la economía costarricense, pues contribuye a crear un entorno más predecible para la inversión y la producción privadas, así como para las economías de los hogares.

Esta estabilización no ha estado exenta de importantes problemas. La respuesta del Banco Central al "pico inflacionario" del 2022 fue la aplicación tardía de una política de restricción monetaria fuerte. Posteriormente, cuando la inflación cedió, las tasas de interés disminuyeron de manera parcial y lenta, y aún se mantienen elevadas. La fuerte apreciación de colón frente al dólar en 2023 creó tanto ganadores como perdedores. Entre estos últimos se encuentran sectores clave de la producción nacional como el agro y el turismo y, general, los sectores exportadores, que son los más dinámicos de la economía. Además, los hogares de menores ingresos fueron especialmente afectados, tanto por el aumento de la inflación, que los golpeó con más intensidad, como por los limitados beneficios durante los meses de inflación negativa.

En resumen, el país logró estabilizar sus principales macroprecios después de 2022, pero el entorno actual no favorece el crecimiento ni la inversión. Además, el Banco Central no ha resuelto la tensión entre sus intervenciones en los mercados cambiario y monetario, lo que es examinado en esta edición del Informe. A la fecha de cierre de este documento, la Autoridad Monetaria no ha logrado corregir la desviación sistemática de la inflación respecto al rango meta que ha caracterizado los últimos cuatro años.

Este capítulo analiza el uso de las herramientas de política monetaria por parte del BCCR, una entidad crucial para la

política pública en este ámbito. Además de gestionar la política monetaria del país, tiene como objetivos subsidiarios promover el desarrollo económico y fomentar un sistema financiero estable, eficiente y competitivo. Se realizó una comparación con buenas prácticas internacionales de un grupo seleccionado de países que comparten con Costa Rica haber adoptado un régimen de metas de inflación para su política monetaria, con el fin de medir el grado en que el accionar del BCCR se acerca o distancia con esas prácticas.

Esta sección analiza el panorama monetario del país. Se divide en dos acápitales. El primero analiza los contornos de la actual estabilidad monetaria y se perfilan sus fortalezas y debilidades. El segundo se enfoca en el accionar del Banco Central y su contraste con las mejores prácticas internacionales para esta gestión, a partir de los trabajos de García (2024a) y García (2024b). La sección cierra con un análisis de la conflictividad asociada a las políticas del BCCR, a partir de los resultados de una base de datos del PEN sobre las reacciones a las decisiones que adopta.

## País alcanza la estabilidad macroeconómica pero el entorno actual no estimula el crecimiento

Tras un periodo de fuertes aumentos en los precios y en el tipo de cambio a finales del 2021 y principios del 2022, Costa Rica experimentó una notable caída en estos indicadores, lo que llevó al país a un escenario de deflación histórico a lo largo de 2023, lo que dificulta aún más el estímulo de la producción y el consumo. Sin embargo, esta disminución sistemática de precios no se reflejó con la misma intensidad en el grupo de alimentos consumidos por los hogares de menores ingresos. En términos generales, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica interna y externa, pero enfrenta mayores dificultades para promover el desarrollo de la economía, uno de los objetivos subsidiarios que se establecen en su ley orgánica (7558). Además, el escenario internacional plan-

tea mayores riesgos al alza en los precios (recuadro 3.5), lo cual se empezó a materializar en el 2024.

## Deflación en el 2023 alcanza el nivel más bajo desde que se tiene registros

Después del fuerte aumento de precios registrado en 2022, en el 2023 se experimentó una disminución histórica en la inflación, que pasó del 12% a -3.3% entre agosto de 2022 y 2023 (gráfico 3.22). Este descenso situó al país en su nivel más bajo desde que adoptó el régimen de las metas de inflación para orientar la política monetaria y, más en general, desde que se tienen registros en 1977. La caída en los precios no ocurrió por un comportamiento abrupto y efímero, sino que se desplegó a lo largo de trece meses seguidos que encadenaron

García (2024a) plantea que una deflación prolongada puede tener un impacto negativo en la demanda de los hogares y las empresas, ya que induce a posponer el consumo y la inversión. Este aplazamiento propicia un deterioro de los ingresos de los sectores empresariales, evolución que, a su vez, tiene dos consecuencias: por una parte, erosiona la capacidad de pago de las empresas, lo que genera riesgos para su estabilidad financiera y, por otra, reduce sus márgenes de ganancia, lo que podría resultar en recortes de empleos. Finalmente, una persistente deflación genera una caída en los ingresos reales de los trabajadores en caso de despidos, reducción de salarios nominales y dificultades para acordar aumentos salariales. En este sentido, la reciente vuelta de la inflación a terreno positivo (julio 2024), de mantenerse, aminora esos riesgos. Por lo pronto, es claro el desajuste, durante el período bajo análisis, del comportamiento de la inflación con el rango meta del Banco Central, como se analiza más adelante

La tendencia a la baja en los precios fue impulsada principalmente por la reducción en los costos internacionales de materias primas y transporte de contenedores. En los últimos cinco años, los cambios en los precios internacionales de las materias primas, especialmente debido a las decisiones de la

Recuadro 3.5

Contexto macroeconómico internacional con riesgos al alza en los precios

La economía mundial ha mostrado un crecimiento mixto en relación con las expectativas a inicios de 2024. Europa y Estados Unidos mantuvieron durante la primera mitad del año políticas monetarias restrictivas, con tasas de interés en sus máximos durante casi un año. Estas acciones prolongadas fomentaron el ahorro, pero también desincentivaron la producción y la inversión a nivel mundial.

Las estimaciones del FMI indican que la inflación mundial del 2023 fue de 6,7%. De acuerdo con la OCDE, la reducción reciente del precio del petróleo en los mercados internacionales se reflejó en los precios locales de los países miembros y estima que parte del ajuste a la baja podría completarse al término del 2024. Para los próximos años el FMI proyecta una disminución en la inflación en la medida en que se materialice la moderación en el crecimiento económico y se establezcan las presiones de oferta. No obstante, hay evidencia de que persisten los costos de los alimentos, servicios y energía.

Un elemento para considerar es el aumento en 2023 de los costos de transporte

marítimo desde el principal puerto de Asia, un hecho que puede afectar la producción. El Índice de Fletes de Carga Contenerizada de Shanghai pasó de 953 a 3.370 puntos entre junio del 2023 y 2024<sup>19</sup>. Los ataques a barcos en el Mar Rojo han obligado a utilizar otras rutas de transporte de mayor distancia y también ha implicado aumentos en los seguros de transporte. Pese a lo anterior, el Índice de Presión de la Cadena de Suministro Global de la Reserva Federal de Nueva York<sup>20</sup> no muestra desviaciones relevantes con respecto a su promedio histórico, lo que indica que hasta junio del 2024 no existían presiones significativas en las cadenas de suministro que se estén transmitiendo a los precios al productor en ese país.

El Banco Mundial proyecta una ligera disminución en los precios de materias primas en 2024 y 2025, con una reducción en los alimentos, al mismo tiempo que se estima un aumento en los costos del petróleo, oro y cobre. En términos generales, se esperan resultados mixtos en los principales componentes de la inflación, lo que complica la calibración de la política monetaria y resalta la importancia de los mensajes que se transmiten a empresas y consumidores. Los bancos

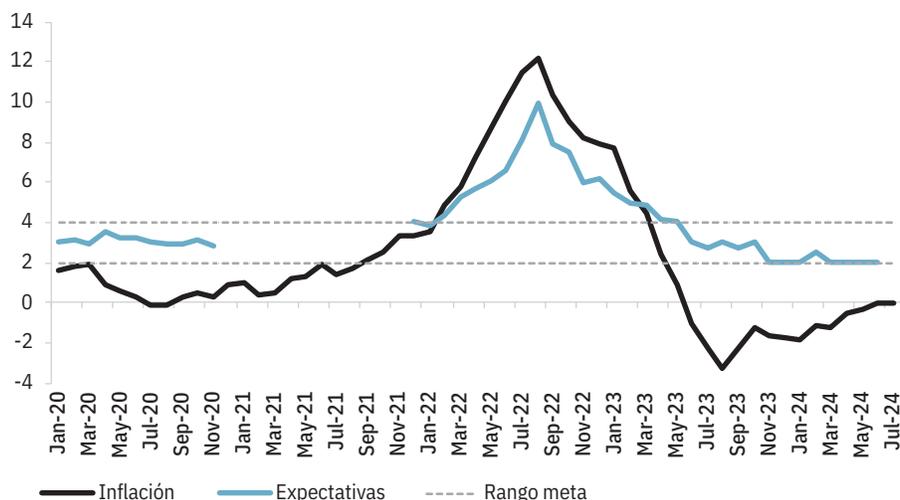
centrales de las economías avanzadas han insistido en la necesidad de proceder con cautela y balancear sus decisiones, ya que hay mensajes divergentes entre los indicadores. En este panorama internacional, y aunque ya han iniciado los ajustes en sus políticas monetarias, los bancos centrales de América han señalado algunos riesgos inflacionarios al alza, entre ellos:

- La posibilidad de que se deprecien sus monedas a causa de los diferenciales de tasas de interés.
- Componentes de inflación con resistencia a bajar y expectativas superiores a la meta de inflación.
- Traspaso de la política monetaria lento y desigual, reflejándose rápidamente en las tasas de depósitos y más lentamente en las de crédito.
- Conflictos geopolíticos, tensiones comerciales y eventos climáticos que distorsionen la oferta y el valor del transporte de mercancías.

Fuente: García, 2024a.

Gráfico 3.22

Inflación, expectativas<sup>a/</sup> y rango meta (porcentajes)



a/ Mide las expectativas a 12 meses. Entre diciembre 2020 y noviembre 2021 el BCCR suspendió la medición del indicador. Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), han marcado las tendencias de la inflación costarricense (García, 2024a). Además, la apreciación del colón contribuyó a la reducción de los precios internos. Los consumidores en el país continúan siendo pesimistas en este aspecto, ya que una mayor proporción de personas considera que sus ingresos aumentarán menos que la inflación en los próximos meses (Escuela de Estadística-UCR, 2024).

Los resultados de los últimos años evidencian la dificultad que ha tenido la política monetaria para mantener a la inflación dentro del rango objetivo. En los 57 meses que van desde enero del 2021 a julio del 2024, este indicador solo ha estado dentro de ese rango en seis ocasiones, poco más de una de cada diez mediciones. Estos resultados contrastan con los índices de expectativas que mide el BCCR. De acuerdo con García (2023),

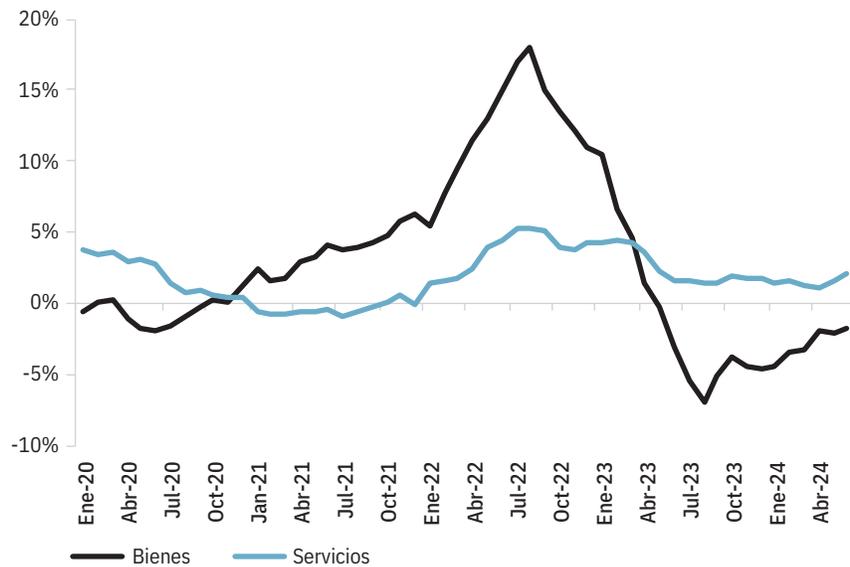
este parámetro se tiende a desviar cuando los precios aumentan, pero cuando bajan, las expectativas se anclan al límite inferior del rango.

Aunque el país adoptó formalmente un régimen de metas de inflación para la política monetaria, los precios parecen estar más determinados por lo que ocurre en los mercados internacionales que por las acciones de política monetaria. En el plano mundial, las variaciones de estos insumos se han moderado, lo que se ha reflejado con claridad en una reducción en los precios locales. La respuesta de los principales bancos centrales del mundo ha sido una gradual flexibilización de la política monetaria por medio de la disminución de las tasas de interés; sin embargo, persisten algunos riesgos al alza debido a la resistencia de algunos servicios a bajar sus precios, la vulnerabilidad a restricciones comerciales y la permanencia de conflictos geopolíticos que podrían inducir choques de oferta.

La inflación mide el promedio de las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC) en el país; sin embargo, existen diferencias importantes según sector productivo, estrato socioeconómico y tipo de producto. Por ejemplo, en el caso de los granos básicos se ha observado un comportamiento mixto en los últimos 18 meses, con reducciones en el precio de las leguminosas secas, principalmente frijoles, y aumentos moderados en el arroz (García, 2024a). En términos generales, los costos de los bienes han aumentado más que los servicios en los últimos cinco años, debido al efecto directo que tienen los precios internacionales de las materias primas sobre los bienes. Los servicios, por su parte, dependen más de costos locales como la mano de obra. El punto más alto de la divergencia en el nivel de inflación de los bienes con respecto a los servicios ocurrió en agosto del 2022, cuando la inflación de los bienes fue del 18%, mientras que para los servicios fue del 5,3%. A partir de esta fecha, y durante doce meses consecutivos, se registró una caída que llevó a la deflación, explicada principalmente por la fuerte reducción en el precio de los bienes. El gráfico 3.23 muestra cómo las variaciones observadas entre 2020

Gráfico 3.23

### Variación interanual en los subíndices de precios de bienes y servicios



Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

y 2024 se dieron principalmente en los bienes, mientras que la tendencia en los servicios ha sido más estable.

### Familias de menores ingresos son las menos beneficiadas por reducciones de precios

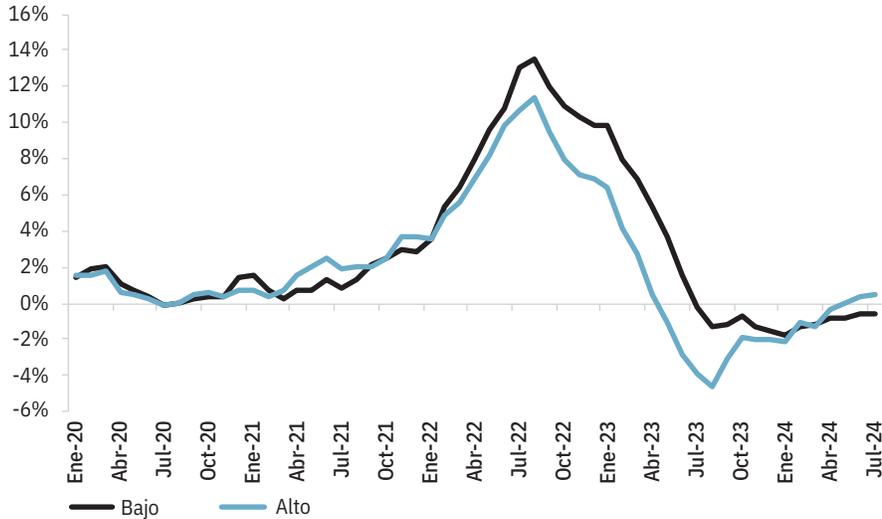
El *Informe Estado de la Nación* (2023) señaló que las variaciones en los precios afectan a las familias según sus patrones de consumo. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) clasifica a los hogares según su nivel de ingreso, y a partir de las estructuras de consumo identifica las variaciones en los precios para cada grupo<sup>21</sup> (INEC, 2023). En el 2022, el aumento en los precios afectó más a los grupos de menores ingresos (deciles 1, 2 y 3). En cambio, la reducción de la inflación iniciada a finales del 2022 y que continuó a lo largo de 2023 fue más beneficiosa para los hogares de mayores ingresos que experimentaron al cierre de ese año una variación promedio de -2,1%, mientras que para los del estrato bajo este indicador fue de -1,6% (gráfico 3.24). No fue hasta bien avanzado el presente año que los diferenciales de inflación se

tornaron negativos para los hogares de estrato alto.

De acuerdo con el INEC, los hogares de menores ingresos destinan más al gasto en alimentación, por lo que este grupo es más sensible ante cambios en ese tipo de productos. En cambio, las familias de mayores recursos destinan más al transporte, por lo que se ven más afectados ante variaciones en este precio. Por dicha razón, los leves aumentos de la inflación registrados desde finales del 2023, hasta salir de la zona deflacionaria a mediados del presente año, han afectado más a los hogares de mayores ingresos: se explican en gran medida por las variaciones en las materias primas que impactan directamente el costo del transporte como la gasolina (gráfico 3.25). Este tipo de producto está en su mayoría regulado, por lo que los cambios en los precios locales obedecen a ajustes automáticos según una fórmula oficial de cálculo. Los aumentos en el costo de la gasolina también presionan al alza el valor de los alimentos, lo cual se conoce como efecto de segunda ronda. Cuando eso ocurre, es esperable que generen una mayor

Gráfico 3.24

**Variación interanual en los precios de la canasta de consumo de los estratos de ingreso<sup>a/</sup>**



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del INEC.

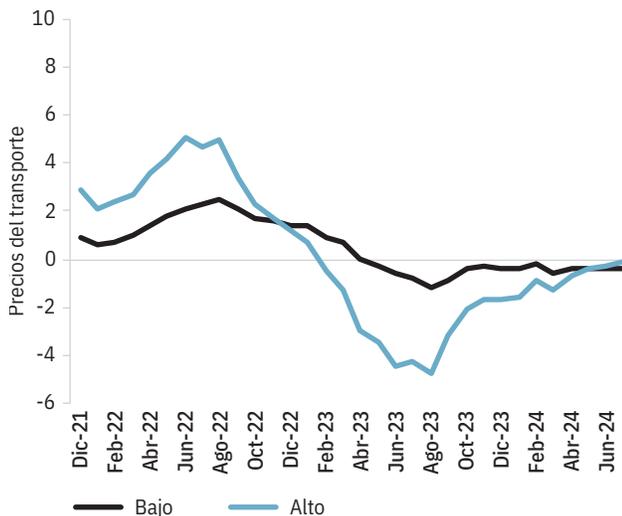
afectación a las familias de estratos más bajos. Álvarez y Esquivel (2016) plantean que el traspaso del precio de las materias primas hacia el consumidor tiene un rezago de aproximadamente tres meses y con un impacto asimétrico: los aumentos en los costos de las materias primas se transfieren con mayor magnitud y rapidez que cuando son reducciones.

Las variaciones en el tipo de cambio también inciden sobre la inflación. Los aumentos en el precio de la divisa estadounidense generan un ajuste directo al alza sobre algunos productos regulados como la gasolina y el transporte público, porque en las fórmulas de fijación de precios se incluye explícitamente este efecto cambiario. En otros casos, el impacto es indirecto a través de los insumos de producción, tales como los aumentos en la electricidad (cuando se utiliza combustible fósil), la telefonía o el transporte en autobús y taxi (García, 2023). Orane (2015) plantea que existe un efecto traspaso cuando aumenta el tipo de cambio, pues provoca un incremento en la inflación y mayores expectativas empresariales

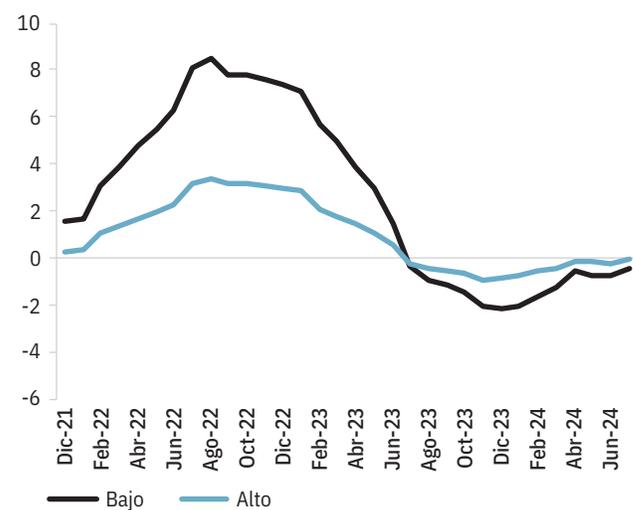
Gráfico 3.25

**Efecto de las variaciones en los precios de alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte sobre la inflación según estratos de ingreso<sup>a/</sup>**  
(puntos porcentuales)

a) Transporte



b) Alimentos y bebidas no alcohólicas



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del INEC.

y de los hogares sobre incrementos futuros de precios. Sin embargo, este efecto es menor cuando el precio de la divisa disminuye, tal y como se observa con el caso de los alimentos.

En la última década, ha crecido la percepción de que el país es cada vez más caro, tanto para hacer negocios como para vivir. Coincide esta percepción con un período en el que han predominado niveles bajos de inflación. Hace diez años, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014) planteaba que el país era un 20% más caro que el promedio de América Latina (PEN, 2014). Recientemente, el BCCR analizó el costo de vida del país en comparación con la OCDE y las principales ciudades de Latinoamérica (Vega-Monge, 2024) con datos de Eurostat de la OCDE (2017-2020)<sup>22</sup> y la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (2007-2020). La principal conclusión es que, en promedio, Costa Rica es caro si se compara con naciones de ingreso medio-alto de Latinoamérica, pero, cuando la referencia es la OCDE, tiene un menor costo de vida.

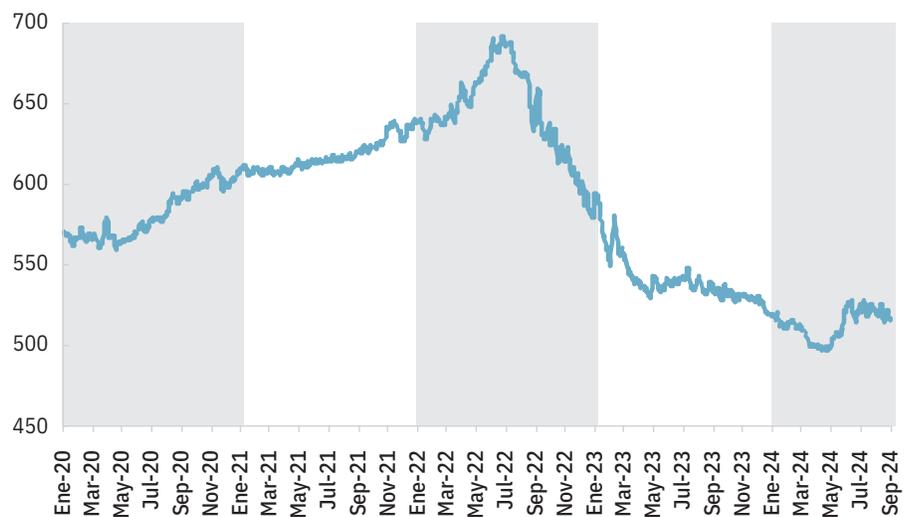
El encarecimiento relativo que se experimenta en Costa Rica no es uniforme en todos los productos. Al desagregar por grupos, el costo de artículos como pan y cereales, bebidas alcohólicas, automóviles, leche, queso, huevos, bebidas no alcohólicas y pescado es más alto en Costa Rica que en la OCDE y Latinoamérica. En contraste, los servicios de educación, salud, frutas y vegetales son caros en comparación con Latinoamérica, pero más baratos respecto a la OCDE. En términos generales, Vega Monge (2024) concluye que Costa Rica no es un país caro en todos los productos y que el impacto sobre los hogares depende de la composición de sus canastas de consumo.

### Excedentes de divisas presionan a la baja el tipo de cambio

Después de un 2022 caracterizado por importantes fluctuaciones cambiarias, en el 2023 el tipo de cambio mantuvo una firme tendencia a la baja. La moneda nacional pasó de 594 a 519 colones por dólar. Esta tendencia se prolongó hasta mayo del 2024, cuando mostró ligeras presiones al alza para luego establecerse

Gráfico 3.26

Tipo de cambio nominal promedio del Banco Central de Costa Rica<sup>a/</sup> (colones por dólar)



a/ Se utiliza el precio de compra de referencia del BCCR. El área sombreada distingue los años 2020, 2022 y primeros meses del 2024.

Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

en un rango que oscila mayormente entre 520 y 530 colones por dólar (gráfico 3.26). En perspectiva comparada, en la actualidad, el tipo de cambio está en los niveles más bajos dentro de los últimos cinco años. Esta situación se explica, en principio, por la fuerte entrada de capitales de inversión directa, el ingreso de dólares por turismo y los flujos para el pago de salarios de zonas francas (García, 2024a; BCCR, 2024b).

La intervención del Banco Central ha evitado una mayor apreciación de la moneda y fluctuaciones abruptas en el mercado cambiario luego de las turbulencias del 2022. La autoridad monetaria justifica estas participaciones como un medio para lograr atender sus propias necesidades de divisas, suplir los requerimientos del sector público no bancario (SPNB) a través del mercado de monedas extranjeras y, finalmente, evitar fluctuaciones violentas en el mercado. Entre el 2022 y 2024, en efecto, las intervenciones del BCCR se dieron principalmente mediante compras para atender necesidades propias, acumular reservas y suplir las necesidades del SPNB (Monex; gráfico

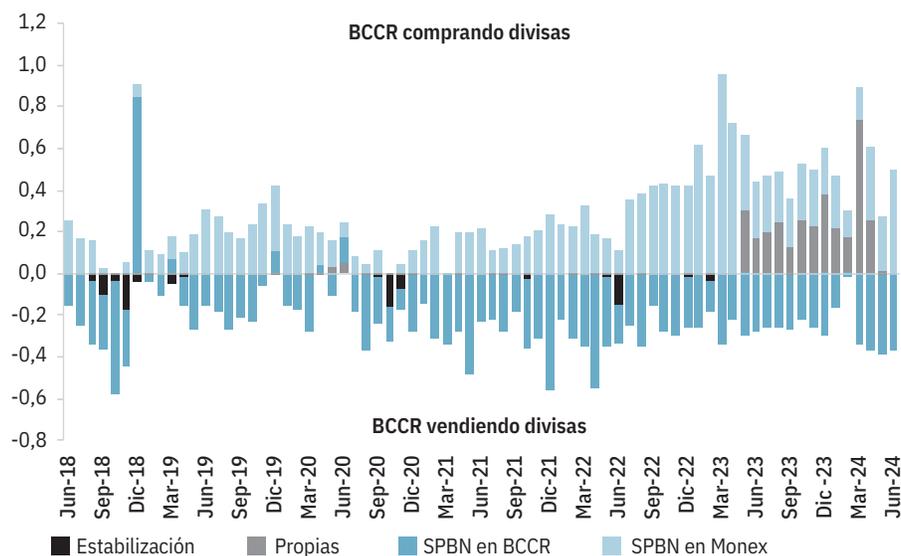
3.27). En el 2024, la participación de la autoridad monetaria ha dominado las operaciones en este mercado, que han significado entre un 60% y 81% del monto total negociado en el Monex. Estas intervenciones han sido más altas en comparación con los observado en el 2022 y 2023.

Cabe señalar que el BCCR tiene dos motivaciones adicionales para contener depreciaciones del colón de gran magnitud: mantener la estabilidad del sistema financiero y lograr el control de precios (Cubero et al., 2019)<sup>23</sup>. En el primer caso, un alto grado de dolarización de la economía expone al sistema financiero a un aumento en la moratoria de los créditos cuando el tipo de cambio aumenta. En este sentido, la reducción reciente del tipo de cambio mejora la capacidad de pago de los deudores. En el caso del control de precios, el efecto traspaso del tipo de cambio a la economía interna tiene repercusiones tanto en la inflación como en las expectativas.

La participación del BCCR en Monex mediante la compra de dólares le ha permitido acumular reservas internacionales netas (RIN). A junio del 2024, el saldo

Gráfico 3.27

### Operaciones netas del BCCR en el mercado mayorista de divisas y requerimientos del sector público no bancario (millones de dólares)



Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

de las RIN ascendió a 13.743 millones de dólares, lo que equivale al 15,2% del PIB. De esta manera, la Autoridad Monetaria mantiene el nivel de reservas dentro del rango óptimo según la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que le permitiría enfrentar una eventual corrección en el tipo de cambio en caso de que esta ocurra de forma abrupta. El aumento de las reservas le permitió al BCCR cancelar en marzo anterior 825 millones de dólares del crédito de apoyo a la balanza de pagos que había suscrito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) en febrero del 2022<sup>24</sup>.

Costa Rica no es el único país de la región que ha aumentado su nivel de reservas en el último año. Otros países de la región, como Uruguay, Brasil, Chile, Colombia y México han aprovechado la abundancia de dólares para mejorar su posición internacional. Sin embargo, es importante subrayar que, en Costa Rica, la acumulación de estos fondos no ha sido anunciada como parte de un programa de compra de reservas que establezca previamente el monto y los plazos, la práctica usual en años anteriores. Un

anuncio explícito de este tipo favorecería la formación de expectativas de los agentes económicos y podría reducir la incertidumbre y especulación que existe en relación con la intervención del BCCR en el mercado cambiario.

La apreciación del colón tiene efectos mixtos en la economía. Por un lado, beneficia de forma directa a deudores con créditos en dólares y las importaciones de bienes y servicios. Además, la apreciación ha contribuido a reducir gradualmente los precios de algunas materias primas y costo de alimentos. Por otro lado, las empresas exportadoras y el sector turismo han experimentado una disminución en sus ingresos en términos relativos. No se cuenta con estimaciones para establecer el impacto neto de las variaciones de tipo de cambio sobre los diferentes grupos de la población y a nivel agregado la economía.

#### Tras una estricta política monetaria contractiva, inicia un lento proceso de expansión

En un régimen de metas de inflación, el Banco Central cuenta con diversas

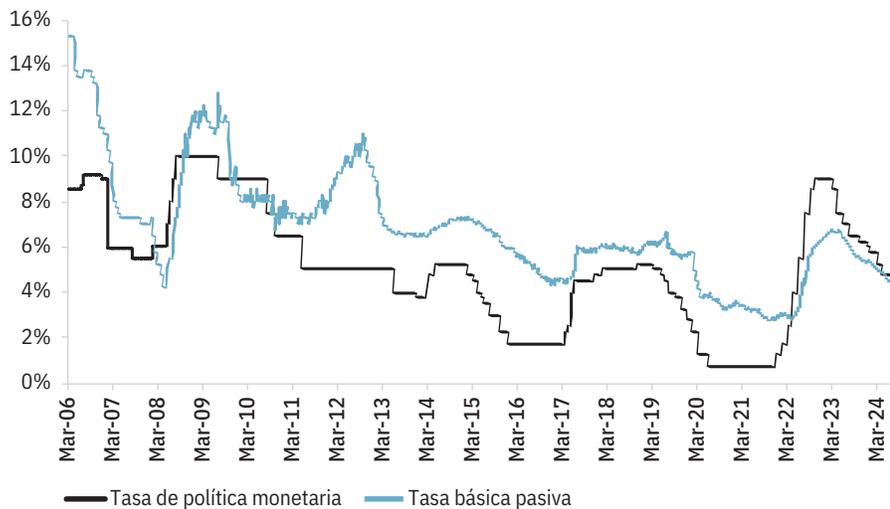
herramientas para mantener la estabilidad macroeconómica. De acuerdo con la normativa de esta entidad, su principal instrumento es la tasa de política monetaria (TPM), la cual se espera que sirva como señal del costo de los créditos para el mercado. Cuando el BCCR aumenta este indicador, busca reducir la cantidad de dinero en la economía, lo que se conoce como política contractiva, pues desincentiva el consumo, la inversión y, por ende, el crecimiento. En el caso contrario, cuando el instrumento se reduce se espera que propicie una expansión económica.

Después del impacto de la pandemia, los principales bancos centrales del mundo implementaron políticas restrictivas para evitar mayores presiones en los precios. Costa Rica empezó a registrar desde abril del 2021 un aumento sistemático en la inflación; sin embargo, la respuesta del BCCR ocurrió más de seis meses después. Así, entre diciembre del 2021 y marzo del 2023, la autoridad monetaria incrementó la TPM de 0,75% a 9%, por lo que a partir de ese momento el país vivió la política monetaria más restrictiva desde que se mantiene en régimen de metas de inflación. Fue la primera vez que se observó un aumento tan fuerte en la TPM en un periodo tan corto (gráfico 3.28). García (2024) plantea que la reacción de la política monetaria costarricense fue tardía, especialmente cuando se compara con otros países de América Latina que comenzaron el ajuste meses antes.

La reacción del BCCR no solo parece haber sido fuerte y tardía, sino también prolongada. La autoridad monetaria mantuvo la TPM elevada (9%) por varios meses, aunque en esos meses la inflación ya mostraba una clara tendencia a la baja. Fue hasta mayo del 2023 que el BCCR comenzó lentamente a suavizar su política monetaria. Para ese momento la inflación ya estaba por debajo del rango meta, en territorio deflacionario.

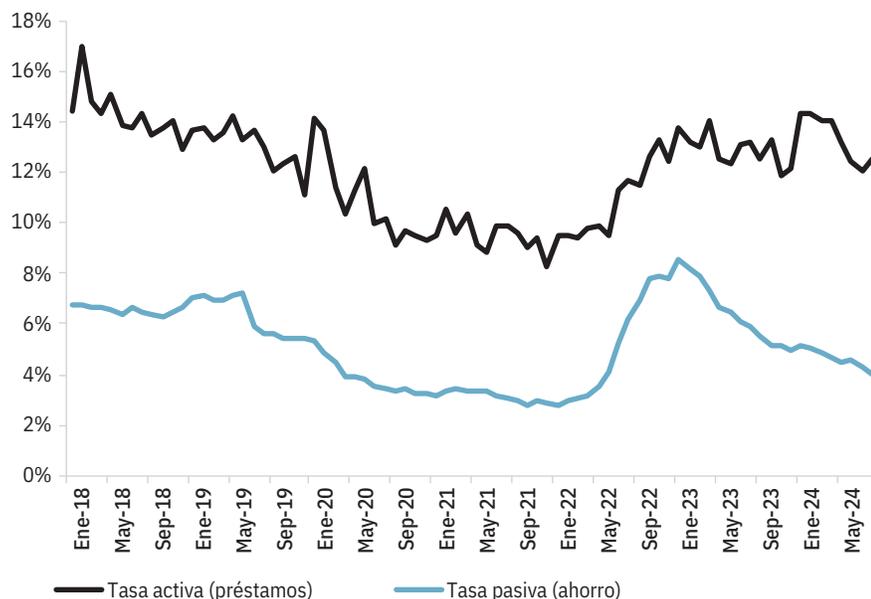
La política monetaria tiene un impacto directo sobre las oportunidades de inversión en el mercado, específicamente en las tasas de interés. En los últimos meses, el BCCR redujo la TPM, pero esta baja se ha reflejado más rápidamente en el

Gráfico 3.28

Tasa de política monetaria (TPM) y tasa básica pasiva (TBP)<sup>a/</sup>

a/ Considera el promedio ponderado de las tasas negociadas activa y pasiva neta en colones.  
Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

Gráfico 3.29

Tasas activas y pasivas negociadas en colones<sup>a/</sup>

a/ Considera el promedio ponderado de las tasas negociadas activa y pasiva neta en colones.  
Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

Estos resultados evidencian que la política expansiva que recientemente comenzó a implementar de manera lenta el BCCR no se ha reflejado aún en mejoras en el costo del financiamiento disponible para todos los sectores.

En el primer semestre del 2024 se observa un aumento del endeudamiento del sector privado de un 7,5%, cifra superior a la registrada en el mismo periodo del año anterior (5,8%). De esta manera, el país enfrenta un escenario monetario adverso con altas tasas reales de interés activas, lo cual impacta negativamente en la generación de oportunidades laborales y empresariales. Esta situación se combina con el estancamiento salarial de las personas trabajadoras y las elevadas tasas de desempleo, como se analizó en la primera sección del capítulo.

La combinación de estos factores no solo dificulta el consumo, sino que también encarece el crédito a los hogares, incrementando el costo de los nuevos préstamos. Ortiz (2024) estima que, en promedio, un hogar costarricense tiene una deuda de 13 millones de colones. En el caso de los créditos no hipotecarios, la cuota mensual oscila entre 450.000 y 600.000 colones, superando el salario mínimo. El estancamiento de los ingresos y el aumento del consumo podrían explicar la tendencia al alza en el peso que los préstamos tienen sobre las economías familiares. En promedio, entre 2013 y 2024, el tamaño de los créditos pasó de representar 8,9 a 12,4 veces el ingreso mensual promedio, lo que implica una transición de un endeudamiento moderado a uno alto. Los factores que explican este deterioro en las condiciones financieras de los hogares serán analizados a profundidad en próximos informes.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS MONETARIO DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE: UN ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO**

véase Blanco, 2023, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

premio que pagan los intermediarios financieros a las personas por ahorrar (tasas pasivas<sup>25</sup>) que en las que cobran por los préstamos que otorgan (gráfico 3.29). Es importante considerar que se observan diferencias importantes en las

tasas de los créditos por sector. Mientras que, en la industria, las actividades inmobiliarias y el comercio se observan reducciones en las tasas activas, no sucede lo mismo con las tarjetas de crédito, los créditos para consumo y la construcción.

### Autoridad Monetaria enfrenta desafíos en la transmisión efectiva de su política monetaria

La política monetaria es una política pública cuyo mandato principal es mantener la estabilidad de precios. Para ahondar en el análisis de su gestión, el presente capítulo efectúa un análisis sobre las principales prácticas y recomendaciones internacionales en este ámbito, a partir del trabajo de García (2024b). Se revisan los casos de Reino Unido y Canadá como representativas de economías avanzadas y los de México, Colombia y Chile de la región latinoamericana. Estos países tienen un régimen de política monetaria similar, son miembros de la OCDE, lo que supone que todos ellos aspiran a adoptar buenas prácticas. También se incluye a Estados Unidos, cuya política monetaria tiene gran relevancia en Costa Rica, aunque no opere bajo un régimen de metas de inflación.

Esta sección se divide en tres apartados. El primero sintetiza las principales recomendaciones en la literatura internacional en materia de buenas prácticas para bancos centrales y su aplicación en Costa Rica. El segundo analiza el vínculo entre la política monetaria y cambiaria. Finalmente, el último apartado examina el tema de la comunicación, un aspecto fundamental para la efectividad de las políticas del BCCR.

### Distorsiones en el mercado y elevada dolarización restringen accionar del Banco Central

Costa Rica ha tenido éxito en la adopción de algunas buenas prácticas en la formulación y ejecución de su política monetaria. Entre las fortalezas identificadas está la adopción de un marco legal sólido que garantiza la toma de decisiones con independencia, la creación de habilidades institucionales para el seguimiento de la efectividad de la política monetaria y el uso de herramientas de política pública de manera con las metas perseguidas.

El objetivo principal del Banco Central, según la Ley Orgánica, es mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. La estabilidad interna se refiere a una inflación baja y estable,

cercana a la de los socios comerciales de Costa Rica; la estabilidad externa, por su parte, implica asegurar una posición sostenible en la balanza de pagos mediante un nivel de reservas adecuadas que respalden la actividad económica del país. Además, la ley asigna al Banco Central una serie de objetivos subsidiarios que incluyen promover el desarrollo económico ordenado para alcanzar el pleno empleo, asegurar el uso adecuado de las reservas internacionales, mejorar la eficiencia de los sistemas de pago internos y externos, y fomentar un sistema financiero estable, eficiente y competitivo. Aunque estos objetivos no tienen la misma jerarquía que el objetivo principal, siguen siendo importantes.

En la literatura sobre la política monetaria bajo un régimen de metas de inflación, se identifican prácticas de gran relevancia en relación con su diseño y ejecución efectiva. Unsal et al. (2023) proponen un índice compuesto por tres pilares para evaluar el desempeño de este tipo de políticas. Estos pilares son: i) independencia y rendición de cuentas, ii) estrategia de política y operativa y iii) comunicación (recuadro 3.6). Este índice, que se conoce como IAPOC<sup>26</sup> (por las siglas en inglés de los componentes), subraya la necesidad de que la política se base en una estrategia ajena a ciclos políticos, con herramientas e instrumentos articulados que se puedan ajustar de acuerdo con los cambios en el contexto y con una comunicación efectiva que haga converger las expectativas de la población y de los actores económicos con las metas de la autoridad monetaria. En este último ámbito, es importante que la comunicación no solo se base en los indicadores generales, sino que la Autoridad Monetaria explique de forma transparente y oportuna los factores que afectan el logro del objetivo de inflación. Lo anterior permite evitar que las expectativas se salgan del rango meta.

Unsal et al. (2023) concluyen que las autoridades monetarias en las economías emergentes y de bajo ingreso se encuentran rezagadas en comparación con las de las economías avanzadas en cuanto a la transparencia, consistencia y coherencia de sus políticas monetarias. Además,

#### Recuadro 3.6

### Independencia, estrategia y comunicación como pilares de la política monetaria

El primer pilar del índice IAPOC evalúa la independencia y rendición de cuentas, fundamentales en el diseño de una política monetaria. Garantiza que las acciones se formulen y ejecuten sin influencias externas, de forma continua y coherente con objetivos predefinidos, y que existan mecanismos claros de rendición de cuentas.

El segundo pilar, de estrategia de política y operativa, se refiere a la existencia de un plan que guía la ejecución de la política, con herramientas e instrumentos adecuados y una estructura que permita hacer ajustes conforme el contexto cambie. Las herramientas son los objetivos operativos, como la tasa de política monetaria, y los instrumentos son los mecanismos que transmiten los cambios de esas herramientas, como las operaciones de mercado abierto o las intervenciones en el mercado de liquidez.

El tercer pilar, comunicación, se enfoca en la manera en que la política monetaria se transmite al público. Una comunicación clara y periódica permite un mejor anclaje de las expectativas, lo cual incrementa la efectividad de la política. Además, es esencial que la estrategia comunicativa esté alineada con las acciones operativas para asegurar una transmisión eficiente de las políticas monetarias.

Fuente: García, 2024.

constatan que, en los países con mercados financieros menos desarrollados, la transmisión de la política monetaria es menos efectiva.

En Costa Rica, desde el 2020 el BCCR comunica a la sociedad la formulación de la estrategia de política monetaria mediante la publicación de los planes estratégicos y sus informes. Estos últimos ofrecen un análisis trimestral de las condiciones económicas, proyecciones y

el balance de riesgos que condicionan la política monetaria, así como las acciones que se ejecutarán a lo largo del año. La publicación de este informe fue un paso que acercó al país a las buenas prácticas en la formulación y seguimiento de la política monetaria<sup>27</sup>.

El Banco Mundial (2022) plantea que el sistema financiero costarricense tiene distorsiones y deficiencias que limitan el grado de competencia, lo que a su vez complica la transmisión de la política monetaria. El BCCR ha encontrado que la transmisión de la política no es simétrica por cuatro razones: los cambios se transmiten con más intensidad en las tasas de ahorro que en las de préstamos, los aumentos en la TPM se transmiten más rápidamente que las reducciones, las tasas de ahorro se ajustan más rápidamente en los bancos privados y los bancos públicos se ajustan más rápidamente a los cambios en la política monetaria (BCCR, 2020 y García, 2023). Entre los factores que explican estas rigideces destacan el elevado nivel de dolarización y la estructura oligopólica del sistema financiero, dado que algunos participantes tienen un alto poder de mercado, lo cual actúa como una barrera para la transmisión efectiva de la política monetaria (BCCR, 2017). Aunque el nivel de competencia ha aumentado en los últimos veinte años, el sistema financiero costarricense sigue teniendo un bajo nivel de competencia en comparación con países más desarrollados (Cantillo et al., 2022, Salas et al., 2015, Villamichel, 2015, Durán et al., 2009)<sup>28</sup>.

Un elemento crucial para la formulación y ejecución de la política monetaria son las expectativas de los actores económicos<sup>29</sup>. En el caso de Costa Rica, este indicador se ha mantenido dentro del rango meta desde el 2015, incluso durante el periodo de alta inflación del 2022. Este comportamiento inusual puede deberse a problemas en la medición del indicador o a una falta de alineamiento entre las expectativas y la inflación. Es indispensable realizar estudios que permitan discernir esta situación. En cualquier caso, la falta de convergencia entre expectativas y la inflación real es un desafío para el BCCR, ya que evidencia

la dificultad en la transmisión y efectividad de la política monetaria, así como en su comunicación.

La mejor práctica internacional para la ejecución de la política monetaria es el uso de operaciones de mercado abierto. Por ejemplo, el Banco de México utiliza esta estrategia para administrar la liquidez de corto plazo mediante subastas de crédito o la compra de valores. En países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, los bancos centrales no emiten deuda, sino que gestionan la política monetaria mediante recompras, lo que facilita la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas.

En Costa Rica, una de las principales herramientas de la Autoridad Monetaria para ajustar los excedentes es su intervención en el mercado integrado de liquidez (MIL). Entre 2023 y lo que va de 2024, el BCCR ha representado más del 80% de las operaciones en este mercado. Otra herramienta de política monetaria son los Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) que se utilizan para controlar la cantidad de liquidez en la economía. Su aplicación ha generado un aumento en el pago de intereses por emisiones de deuda de 136.750 millones colones acumulados a junio del 2024. Finalmente, otra herramienta es el encaje mínimo legal (EML), la reserva que deben hacer las entidades en el Banco Central proporcional al monto total de los depósitos y captaciones<sup>30</sup>. En los últimos 19 años, este indicador ha estado la mayor parte del tiempo cercano a su límite máximo (15%). Sin embargo, la mayoría de los países lo utilizan como política temporal y no permanente. En el contexto costarricense actual un menor encaje podría acompañar las reducciones en la tasa de política monetaria, aunque existen excedentes de liquidez que podrían agravarse si estos recursos no se canalizan hacia actividades productivas.

El BCCR cuenta con sólidos recursos legales para mantener la estabilidad macroeconómica y controlar los precios. Sin embargo, como se mencionó atrás, entre enero del 2020 y julio del 2024, la inflación ha estado dentro del rango meta solo en seis ocasiones. Además, durante este periodo, la variación interanual de

precios ha alcanzado dos récords históricos: el nivel más alto en agosto del 2022 y el más bajo en el mismo mes del 2023. Estas situaciones sugieren que el BCCR ha tenido dificultades para lograr que su política monetaria sea efectiva. En Reino Unido, una práctica en casos de incumplimiento de la meta obliga al presidente del Banco de Inglaterra a emitir una carta abierta al Poder Ejecutivo explicando las razones del incumplimiento y las futuras acciones de corrección. En el caso de Costa Rica, no existe esta práctica u otras de carácter similar.

### Conflicto entre las intervenciones en los mercados monetarios y cambiario afecta logro de objetivos de la política monetaria

En un contexto de economías abiertas con libre movilidad de capitales y tipos de cambio flexible, la atención de la política monetaria debe considerar la intervención en mercados cambiarios. Canales et al. (2003) plantean que las intervenciones de los bancos centrales se justifican por cuatro motivos: i) moderar variaciones cambiarias y corregir desalineamientos, ii) corregir comportamientos desordenados del mercado, iii) acumular reservas internacionales y iv) proveer moneda extranjera al mercado. Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional, como parte del *Integrated Policy Framework*, establece que estos ajustes se deben poder realizar ante la presencia de fricciones o cambios que limiten la flexibilidad del tipo de cambio o que signifiquen riesgos para el cumplimiento de los objetivos. A estas justificaciones se deben agregar una serie de factores como el costo de la intervención de la Autoridad Monetaria en términos de pérdida de competitividad de la economía del país, la capacidad de pago, posición externa, liquidez, riesgo moral y transparencia. Además, el FMI plantea que estas intervenciones deben ser parte del marco de política general y ser complementadas con otras que permitan mejorar el desarrollo de los mercados.

La efectividad de las intervenciones de la Autoridad Monetaria debe evaluarse tanto de manera previa y como posterior tomando en cuenta los canales de

transmisión y otros aspectos operativos en su ejecución. Canales et al. (2003) mencionan que las intervenciones en el precio de la divisa tienen mayor efectividad cuando son anunciadas con antelación y debidamente justificadas y cuando la medida es asimilada por los agentes económicos como una señal de la dirección en la que se encamina la política monetaria. En cambio, si el mercado interpreta las intervenciones como una defensa del tipo de cambio sin fundamento, esto podría generar ataques especulativos contra la moneda.

La recomendación general, sin embargo, es que el grado de transparencia dependa del efecto que quiera causar el banco central. Si el banco central desea modificar expectativas y acercarse a un tipo de cambio específico, es recomendable que anuncie su participación. Aun así, no debe anunciar las tácticas de intervención para evitar especulación. Cuando se trata de acumulación de reservas, es recomendable que la intervención sea comunicada y en alguna medida predefinida. En cambio, cuando existen desalineamientos y comportamientos desordenados en los mercados es mejor que el banco central intervenga secretamente de manera que las operaciones del banco sean parte de la dinámica del mercado y corrijan más efectivamente las desviaciones (Sarno y Taylor, 2001). En general, las intervenciones del banco central pueden provocar un cambio en la tendencia del mercado, por lo que, dependiendo de la interpretación de los agentes económicos, podrían actuar en dirección opuesta a lo deseado.

Los bancos centrales de Chile, Colombia, México y Costa Rica no tienen una meta específica de intervención porque operan en un régimen de flotación libre, pero siempre tienen la facultad para intervenir de manera discrecional. En general, estos ajustes son incorporados como una variable más entre las tantas que influyen en los cambios de los precios. La recomendación del Banco de Inglaterra es que resulta indispensable entender el origen temporal o permanente de los choques que una economía enfrenta, si provienen de fuentes externas o internas o si responden a cambios

relativos en la curva de rendimiento o primas de riesgo e incorporar esta información en la toma de decisiones de política monetaria.

En el caso de México, la política de intervención cambiaria indica que, por decisión fundamentada de la Comisión de Cambios, el banco central puede intervenir mediante operaciones directas y otros mecanismos sólo en condiciones excepcionales con la finalidad de proveer liquidez y atenuar la volatilidad del precio de la divisa, pero sin pretender algún nivel. Por ley, las dependencias de la Administración Pública Federal, que no son intermediarios financieros, deben liquidar sus divisas con el Banco de México. Esta práctica ha garantizado la acumulación de reservas internacionales a partir de los excedentes del gobierno federal y de Pemex. Cuando el propósito es enfrentar situaciones de tensión y corregir distorsiones del mercado, el Banco de México dispone de mecanismos como subastas de coberturas cambiarias, subasta de dólares, ventas directas de dólares, entre otros. En específico, la política mexicana reconoce que el tipo de cambio es una variable de ajuste ante los choques que recibe la economía y que, por tanto, puede afectar la volatilidad de la actividad económica. Además, reconoce que la flexibilidad cambiaria permite utilizar la tasa de interés como un instrumento para el control de la inflación y para acercar el producto a sus valores deseados y, además, que la flexibilidad reduce los incentivos a la toma excesiva de riesgos.

En Costa Rica, desde 2015, se mantiene un régimen de flotación administrada, en el que se espera que los agentes económicos asuman los riesgos cambiarios. Este régimen opera, no obstante, en una economía parcialmente dolarizada desde los años ochenta del siglo pasado, tanto por factores estructurales relacionados con el estilo de desarrollo como coyunturales. Esta dolarización parcial debilita la efectividad de las acciones del BCCR. Además, el prolongado período de vigencia de un régimen de minidevaluaciones (desde la crisis de los ochenta hasta 2006) generó expectativas de devaluación continua de la moneda local e

incentivó el ahorro en dólares. Cambiar esta mentalidad sigue siendo un reto para la gestión de la política monetaria, debido a su interacción con el tipo de cambio y el mercado cambiario.

En el país existe normativa que autoriza el uso de instrumentos financieros para la protección contra la volatilidad del cambio, conocidos como derivados cambiarios; sin embargo, son opciones poco utilizadas. Además, como los mercados financieros en el país tienen poco desarrollo, no hay suficientes instrumentos para construir adecuadamente curvas de rendimiento y para la estandarización de productos; los volúmenes de negociación son bajos, el sistema de intermediación financiero tiene poca competencia y los márgenes cambiarios son amplios (García, 2024b). Aunque se espera que el mercado determine el valor del dólar, el BCCR tiene la potestad de intervenir para satisfacer las necesidades del Sector Público no Bancario (SPNB), en caso de variaciones cambiarias violentas o si el precio tiene una tendencia que no es acorde con las variables macroeconómicas. Esas compras y ventas de divisas podrán hacerse mediante la negociación directa o mediante los mecanismos o instrumentos que considere convenientes. Por ejemplo, en el caso de las necesidades del SPNB, el BCCR utiliza sus reservas y luego las restituye con intervenciones. De esta manera, el BCCR ha intervenido activamente en el mercado cambiario en los últimos años, como fue visto en un acápite anterior, con el fin de contener parcialmente la apreciación del colón y acumular reservas.

García (2024b) identifica algunas diferencias entre las acciones del BCCR y las buenas prácticas internacionales. Aprovechar el excedente de divisas para acumular reservas es una medida adecuada, ya que mejora la capacidad para enfrentar eventuales reversiones desordenadas en la tendencia del tipo de cambio. Sin embargo, en años recientes, la acumulación de reservas no ha sido anunciada como parte de un programa de compra, con montos y plazos definidos, como se hacía anteriormente. Esta falta de claridad ha generado incertidumbre en los agentes económicos y

ha favorecido cierta especulación sobre las motivaciones de las intervenciones. Enmarcar las intervenciones dentro de un programa de compra de reservas con características claras podría mejorar su efectividad, ya que tendría un efecto persuasivo, como sugieren Canales et al. (2003).

La intervención del BCCR en el mercado cambiario tiene un efecto de expansión monetaria, lo cual podría estar contradiciendo su propia postura de política monetaria. Al intervenir comprando dólares, el BCCR inyecta colones en la economía, lo que aumenta la liquidez. Ello, a su vez, lo obliga a intervenir más en el MIL y emitir deuda, lo que genera costos adicionales por los intereses de esa deuda y afecta negativamente la dinámica del mercado de liquidez al limitar la interacción entre los intermediarios.

De acuerdo con los principios sugeridos por el FMI para la gestión de intervenciones, las acciones cambiarias del BCCR podrían no estar considerando adecuadamente el costo en términos de pérdida de competitividad, liquidez, riesgo moral y transparencia en los mercados. Si los excedentes de divisas han surgido por las razones declaradas por el BCCR y la acumulación de reservas alcanza un límite programado, el tipo de cambio debería funcionar libremente como una variable de ajuste macroeconómico. En este sentido, los principios del FMI indican que las intervenciones cambiarias no deben sustituir los ajustes macroeconómicos necesarios para la economía.

### Estrategia de comunicación no ha reducido críticas al manejo de la inflación y la tendencia del tipo de cambio

El índice IAPOC plantea que la comunicación efectiva mejora la credibilidad de los bancos centrales, además de que permite anticipar las acciones ante las desviaciones en la inflación. La Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco de Inglaterra y el Banco de Canadá se basan en la publicación de comunicados y detalles de las decisiones de política monetaria, la estrategia y notas complementarias, informes periódicos, videos y

transcripciones de las presentaciones de las decisiones de política y de las intervenciones públicas de los miembros de la Junta de Gobernadores. En Estados Unidos, las decisiones que toma el Comité de Mercado Abierto se publican el mismo día de la reunión en conjunto con una nota de implementación, un video y la transcripción de la conferencia de prensa. En la nota se explica de qué manera se ejecutarán las operaciones de mercado abierto para responder a la decisión tomada. En Canadá, la publicación del comunicado de decisión de política se hace un día después de tomada la decisión de política.

Uno de los elementos de comunicación que posee especial importancia son las minutas de las reuniones de política monetaria, publicadas tres semanas después en Estados Unidos y dos semanas después en Reino Unido y Canadá. Estas minutas incluyen los principales aspectos evaluados sobre las condiciones financieras y económicas y las perspectivas futuras, la visión de los participantes, la discusión de las acciones de política, los acuerdos tomados y la manera en que votaron los miembros del Comité. Este estilo de publicación ofrece más información a los mercados para identificar otros elementos que podrían dar pistas sobre las próximas decisiones de política y sobre las discrepancias entre los miembros del Comité. En Reino Unido, el mandato de publicación de minutas está establecido en el *Bank of England Act* por lo que no es opcional. Se establecen, sin embargo, algunas excepciones relacionadas con decisiones de intervención en mercados y algunas otras del Comité de Política Financiera.

México, Chile y Colombia también siguen esta práctica, publicando las minutas de sus reuniones de política monetaria en dos idiomas (español e inglés) y mostrando las divergencias en los votos de sus miembros. En Colombia, estas minutas son anónimas en cuanto a los votos.

En Costa Rica, la ley orgánica del BCCR indica que la entidad debe suministrar al público información sobre la situación económica del país y la publicación de acuerdos de la Junta Directiva.

Además, el banco publica el informe de política monetaria, la memoria anual, los informes de las operaciones cambiarias, un resumen estadístico, el informe semestral de la situación económica e información diaria sobre tipo de cambio. En línea con este mandato, desde el 2020, se ha establecido un calendario fijo para las ocho reuniones anuales de política, seguido de comunicados de prensa que detallan las decisiones adoptadas en cada reunión.

A partir de junio de 2011, el Banco Central también enriqueció su comunicación mediante la publicación mensual del *Comentario sobre la Economía Nacional*, complementando el *Informe Mensual de Coyuntura Económica*. Estas publicaciones no solo mejoran la comprensión pública de las políticas y acciones del Banco Central, sino que también fortalecen la credibilidad y contribuyen a la formación de expectativas económicas más informadas.

García (2024b) identifica, sin embargo, áreas en que el accionar del BCCR no se ajusta a las buenas prácticas internacionales. En primera instancia, se observa poca consistencia en la publicación continua de los informes de estabilidad financiera. Este documento está directamente relacionado con uno de sus objetivos subsidiarios y tiene gran importancia en la evaluación de las relaciones entre la política monetaria y financiera, su efecto en tasas de interés y en calidad del crédito, la dolarización del sistema financiero y en las valoraciones sobre la transmisión de la política monetaria mediante los canales de tasa de interés, crédito, precio de activos y tipo de cambio<sup>31</sup>. Por otro lado, la Autoridad Monetaria no publica periódicamente las minutas de las reuniones de política monetaria y no existe una disposición legal en este sentido. Se entiende que ellas pueden hacerse públicas por solicitud razonable, pero no forman parte del ciclo y estrategia de comunicación. Las buenas prácticas en los países analizados indican que los registros de las minutas de las reuniones de política monetaria ofrecen más información al público sobre el razonamiento de las decisiones y son utilizados en la formación de expectativas.

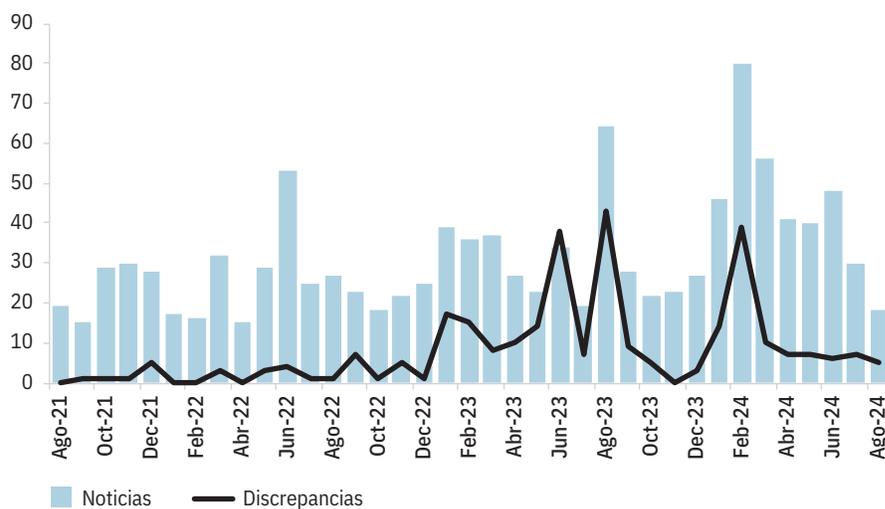
Un tercer aspecto para considerar es la anonimidad de las decisiones de política monetaria. En Costa Rica, los comunicados de política monetaria no revelan la posición de quienes forman parte de la Junta Directiva, como sí ocurre en otros —pero no en todos— países estudiados para este análisis. En algunos de ellos solo se revela la divergencia de las posiciones, sin consignar los contenidos específicos. Esta información podría favorecer la formación de expectativas al dar señales sobre la fortaleza de los acuerdos tomados y sobre la dirección que a futuro podría tomar la política monetaria. En este sentido, sería valioso para Costa Rica contar al menos con minutas anonimizadas como parte de los esfuerzos por fortalecer la comunicación de la política monetaria como se plantea en el Plan Estratégico.

Toda decisión de la Autoridad Monetaria provoca reacciones en los agentes económicos y, en particular, en los formadores de opinión que inciden en los temas y el tono de las deliberaciones públicas. Estas reacciones son señales relevantes para la autoridad monetaria, pues proporcionan información sobre la manera cómo los agentes entienden sus decisiones y valoran su efectividad. En una sociedad democrática de mercado, además, la discrepancia con la orientación de las políticas públicas es inevitable y el ámbito monetario no es la excepción. Sin embargo, cuando las reacciones de los agentes están influidas, al menos en parte, por limitaciones en la comunicación de la Autoridad Monetaria, la credibilidad, la confianza y las expectativas pueden afectarse innecesariamente.

Con el fin de analizar este tema en detalle, en los últimos años el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento a las discusiones públicas sobre el accionar de la política monetaria a partir de las noticias publicadas en los principales medios de comunicación escrita (Gómez Campos et al., 2023). Estas noticias se han consolidado en una base de datos denominada “Coyuntura de Política Monetaria” que no solo reporta lo publicado, sino que también identifica la posición de los actores, cuando las personas manifiestan de forma explícita

Gráfico 3.30

### Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias<sup>a/</sup> reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita



a/ Se estima como diferencias o cuestionamientos explícitos que personas externas al BCCR tienen con el manejo de la política monetaria. Incluye personas entrevistadas y artículos de opinión. Una noticia puede contener más de un agente económico que critique al BCCR.

Fuente: Castro Jiménez, 2024, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria, del PEN.

ta apoyo o diferencias con la autoridad monetaria. Este enfoque permite medir el nivel de cuestionamientos de las personas formadoras de opinión o actores económicos externos sobre las acciones del BCCR, un dato relevante para medir “el sentimiento” o ambiente en el que se implementa la política.

Esta fuente de información registra, desde mediados del 2022, importantes discrepancias con el Banco Central, especialmente en el tema del tipo de cambio y el manejo de la política monetaria. Los picos más significativos se ubicaron en agosto del 2023 y el primer trimestre del 2024: el primero debido a críticas por el rápido aumento del precio de la divisa, y el segundo por la reducción del tipo de cambio a casi 500 colones por dólar (gráfico 3.30). Los actores más relevantes en los episodios más críticos han sido los gremios y los consultores financieros. En términos generales, el incremento de las discrepancias podría estar reflejando más resistencias y, probablemente, una menor credibilidad en el accionar con la

Autoridad Monetaria, que podría afectar las expectativas y formación de precios.

En resumen, Costa Rica ha tenido éxito en la adopción de algunas prácticas clave en la formulación y ejecución de su política monetaria. Entre las fortalezas están la adopción de un marco legal sólido que garantiza la toma de decisiones con independencia, la creación de habilidades institucionales para el seguimiento de la efectividad de la política monetaria y la instrumentalización de las herramientas de política en concordancia con los objetivos. No obstante, el BCCR tiene pendiente la implementación de mecanismos más efectivos de comunicación y cercanos a las buenas prácticas internacionales, que podrían favorecer la comprensión de sus acciones y mejorar con ello la formación de expectativas y la efectividad de su estrategia. Por lo pronto, pudo constatarse que las intervenciones del Banco Central en los mercados monetarios han estado asociados a importantes cuestionamientos por parte de agentes económicos y consultores.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y CAMBIARIA EN METAS DE INFLACIÓN Y SU APLICACIÓN EN COSTA RICA**

véase García, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Política fiscal restrictiva en áreas estratégicas para el desarrollo humano con desafíos para mejorar la sostenibilidad**

Cinco años después que la Asamblea Legislativa aprobara la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el país logró superar la aguda crisis de sostenibilidad fiscal. En este período, se registró una clara mejora en el balance financiero del Gobierno y una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la deuda pública. La implementación de mecanismos de control del gasto y la aprobación de nuevos impuestos le dieron a Hacienda un respiro fiscal en un

momento crítico que, a finales de 2018, incluso configuró un escenario de insolvencia del gobierno para pagar sus compromisos, como lo demostró el Informe Estado de la Nación (PEN, 2019).

No obstante, más allá de la mejora en la posición fiscal del país, gracias a las políticas implementadas, la reforma fiscal, debido a sus limitaciones, no ha logrado resolver el problema estructural de las finanzas públicas: Costa Rica continúa gastando mucho más de los ingresos que recibe. Además, persisten otras condiciones adversas que, por su importancia para la economía fiscal, siguen generando una situación difícil: el esquema tributario del país no ha sido modernizado, la estructura de gasto continúa siendo insostenible, y el sector productivo que contribuye con impuestos enfrenta mayores dificultades para crecer y mantenerse. En los próximos años, se anticipa una coyuntura económica menos favorable, marcada por la desaceleración en la producción y menores reportes de ganancias en renta debido a la apreciación cambiaria. Además, los rendimientos generados por la reforma fiscal

han alcanzado su límite: no se prevé un nuevo aumento significativo en los ingresos fiscales, y no existe mayor margen para restringir aún más el gasto público sin implementar reformas profundas que garanticen la sostenibilidad del funcionamiento del Estado sin comprometer el desarrollo humano sostenible.

Esta sección analiza con detalle el balance fiscal del país. El primer apartado profundiza en la evolución del déficit fiscal y la deuda, mostrando que, a pesar de la evolución positiva de las finanzas públicas, tras de un quinquenio de austeridad fiscal, el país no ha logrado resolver desafíos estructurales para la sostenibilidad de largo plazo. La segunda parte detalla cómo la austeridad ha sido más estricta y el conflicto que se ha creado entre el cumplimiento de la sostenibilidad fiscal y los objetivos y mandatos del desarrollo humano del país.

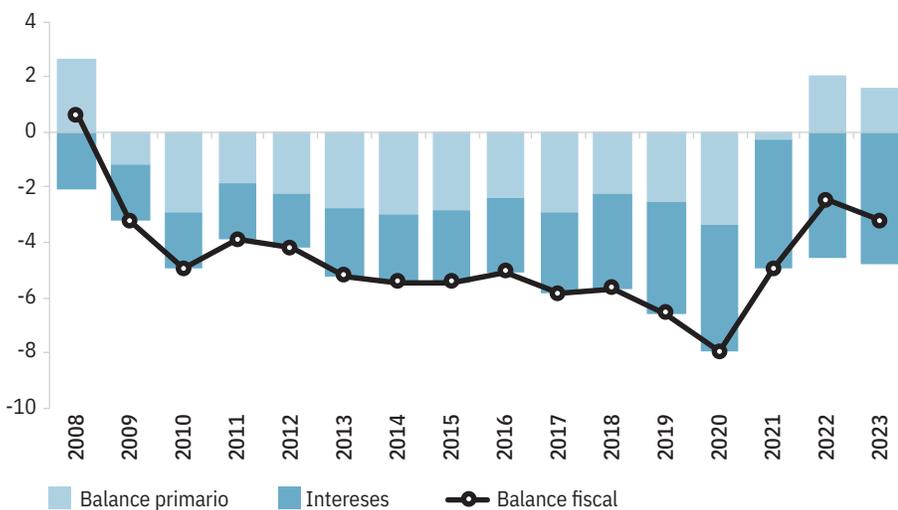
**Finanzas públicas mantienen desafíos estructurales para mejorar la sostenibilidad fiscal**

Entre el 2020 y 2023, el balance financiero del Gobierno Central se redujo de -8% a -3,2% del PIB, una disminución histórica que no hubiera sido posible sin la aprobación de la reforma fiscal en noviembre de 2018 que se comenzó a implementar en los siguientes años (gráfico 3.31). Además, con la generación de nuevas fuentes de ingreso y herramientas de control de gasto, el fisco logró reducir el acelerado crecimiento de la deuda. Estos resultados abrieron paso a mejoras en las calificaciones de riesgo de agencias internacionales como Moody's y Standard & Poor's. No obstante, a esta mejoría, los niveles actuales aún se mantienen por debajo de los niveles obtenidos por el país en 2013.

Entre el 2008 y 2020, el tamaño del crédito del Gobierno Central creció rápidamente de 24% a 67% del PIB, un sendero insostenible para las finanzas públicas, que urgía detener. No fue sino hasta el 2021, más de dos años después de la reforma fiscal, que se comenzó a registrar una desaceleración en este indicador. En 2023, la carga de la deuda se redujo a un 61% del PIB. Si el país hubiera mantenido la tendencia que traía antes de la

Gráfico 3.31

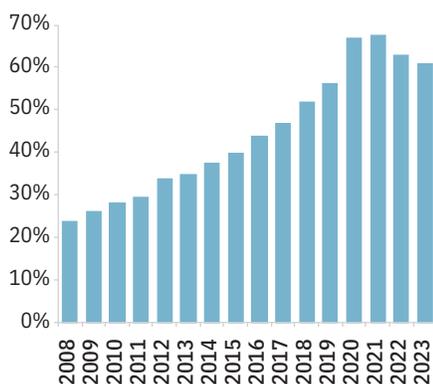
**Balance financiero<sup>a/</sup> del Gobierno Central, según principales componentes (porcentaje del PIB)**



a/ Se estima como la diferencia entre ingresos y gastos totales de Hacienda. Específicamente, el balance primario mide los ingresos totales menos los gastos sin incluir intereses. Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Gráfico 3.32

### Deuda pública total del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

reforma, este indicador superaría actualmente el 70% (gráfico 3.32). La mejora en el balance fiscal, un resultado imprescindible de la reforma ha permitido al Gobierno negociar plazos más favorables e instrumentos más diversificados, como se analizó en profundidad en ediciones anteriores del Informe. Sin embargo, la deuda aún se mantiene elevada en el umbral más crítico de la regla fiscal, lo cual restringe las posibilidades de invertir.

La reforma fiscal del 2018 introdujo dos grandes cambios. El primero fue un incremento en la recaudación por el cambio del impuesto de ventas a uno de valor agregado que amplió la base tributaria a servicios que antes no pagaban impuestos. Además, se implementaron cambios puntuales en el impuesto sobre la renta. Esto generó un incremento en la carga tributaria de 13,1% a 14,8% del PIB entre el 2018 y 2022. El segundo fue el control del gasto público con la regla fiscal, lo cual ha significado la implementación de una estricta política de austeridad (recuadro 3.6).

En este Informe, se estima un escenario hipotético<sup>32</sup> que calcula el gasto público y los ingresos fiscales si entre el 2019 y 2023 se hubiera mantenido la tendencia que se tenía en años previos. Se trata de un ejercicio de índole general y exploratorio, cuyos resultados, si bien

Recuadro 3.6

### Desafíos y mejoras en la implementación de la regla fiscal para garantizar la sostenibilidad financiera

Con la aprobación de la reforma fiscal en 2018, el país dio un paso importante con la creación de una regla fiscal explícita en su legislación. Este instrumento busca limitar que el gasto no se correlacione con el ciclo económico, estabilizar la razón deuda sobre PIB y limitar el gasto público.

Sin embargo, la mera existencia de una regla fiscal no asegura la sostenibilidad de las finanzas. Paradójicamente, Ardanaz et al. (2023) muestran que el crecimiento del crédito es peor en países que tienen una regla fiscal que en aquellos que no la tienen. De acuerdo con los investigadores, lo anterior se debe a varios factores. Por ejemplo, la implementación de reglas fiscales que no cumplen con estándares de alta calidad como una amplia cobertura institucional, una base legal sólida y unos buenos mecanismos de monitoreo y cumplimiento. Además, las reglas fiscales no mejoran los resultados si se incumplen sistemáticamente. Por otro lado, el exceso de optimismo en las proyecciones socava la credibilidad de las políticas. Finalmente, algunas reglas pueden llevar a recortes en áreas como la inversión pública en áreas estratégicas.

Monge (2024) plantea que es importante prestar atención al diseño, manejo y calibración de la regla fiscal para garantizar su efectividad y que existen cuatro áreas de mejora del instrumento actual en el país que permitirían mejorar su funcionamiento, estas son:

- Garantizar el monitoreo y mecanismos de control: permite evitar distorsiones o desviaciones de los objetivos.
- Cumplimiento del límite del gasto agregado del Gobierno y no a nivel individual para cada entidad. Lo anterior requiere la definición de prioridades y planificación estratégica.
- La evaluación del cumplimiento debe basarse en el gasto ejecutado y no en el presupuesto inicial.
- Inclusión de un ancla fiscal de mediano plazo: están vinculadas al objetivo de sostenibilidad y definido en términos de una variable de stock (típicamente, la deuda pública como porcentaje del PIB). Esto implica identificar un umbral máximo de deuda para la sostenibilidad y calibrar un nivel "prudente" que incluya un margen de seguridad para mantener la deuda por debajo del límite, incluso frente a shocks adversos.
- Funcionamiento del Consejo Fiscal: supervisan el cumplimiento de las reglas fiscales y formulan informes técnicos e independientes sobre las proyecciones y el desempeño fiscal de los gobiernos. Aunque en Costa Rica existe la figura de Consejo Fiscal, no ha operado desde su creación.

Fuente: Monge, 2024.

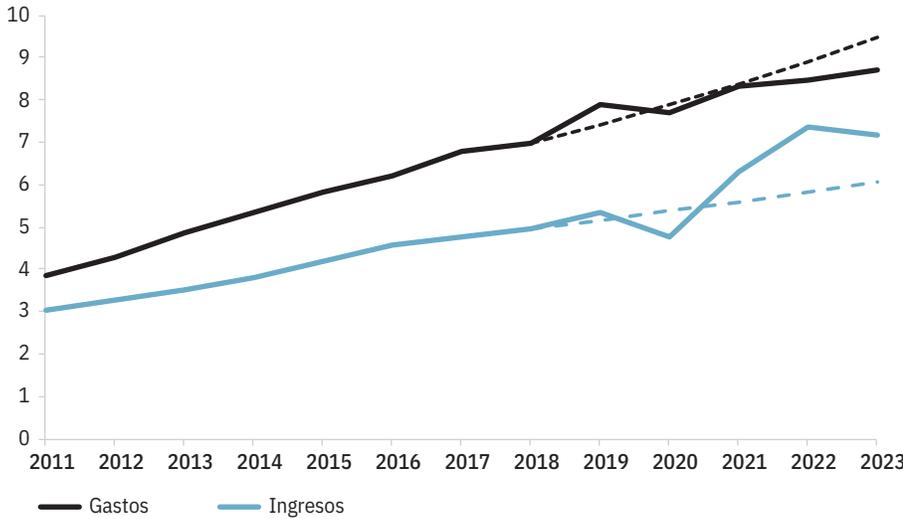
son claros, pueden ser precisados por una calibración más fina del modelo. El gráfico 3.33 muestra que, a excepción del 2020, con la reforma, el Gobierno logró desacelerar el crecimiento de los egresos y lo aumentó para los ingresos fiscales, lo cual resultó en una mejora en la solvencia. Sin embargo, es importante considerar que esto no resolvió los desafíos estructurales de las finanzas públicas, pues el país aún sigue gastando más que los ingresos que recibe.

Monge (2024) realiza una descomposición de los cambios en el balance financiero del Gobierno. Entre el 2021 y 2023, el componente que más ha contribuido a la mejora en el balance fiscal es el aumento en los ingresos (gráfico 3.34); sin embargo, algunos factores son de carácter temporal. Primero, el efecto rebote durante el 2021, posterior al golpe inicial de la pandemia, generó un crecimiento extraordinario de la economía de 7,2%, lo cual se reflejó en un fuerte aumento

Gráfico 3.33

**Evolución de los ingresos y gastos totales del Gobierno Central y escenarios<sup>a/</sup>**

(billones de colones)



a/Las líneas punteadas estiman el escenario hipotético si el país no hubiera aprobado la reforma fiscal. Lo anterior se aproxima al calcular los gastos e ingresos entre el 2019 y 2023 a partir del crecimiento promedio que tuvieron durante el 2017 y 2018.

Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.

en la recaudación que no se repitió en los siguientes años.

Otros elementos de carácter contable también mejoraron las finanzas durante el 2021 y 2022. La expansión de los ingresos no tributarios registrada en esos años fue producto, en buena medida, de la consolidación de los recursos de órganos desconcentrados al presupuesto nacional, según se estableció en la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley n° 9524) y en el artículo 35 del DE-42712-H. Un ejemplo de ello fue el aumento en las contribuciones sociales producto de la inclusión del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) en el presupuesto del Gobierno Central. Específicamente, el 5% equivalente al pago de planillas de los trabajadores y cualesquiera de las otras fuentes de ingreso del fondo pasaron a la contabilidad del gobierno central (artículo 26, ley n° 9635). Los cambios generaron un aumento, puntual en el tiempo, en los ingresos fiscales durante el 2021 y 2022.

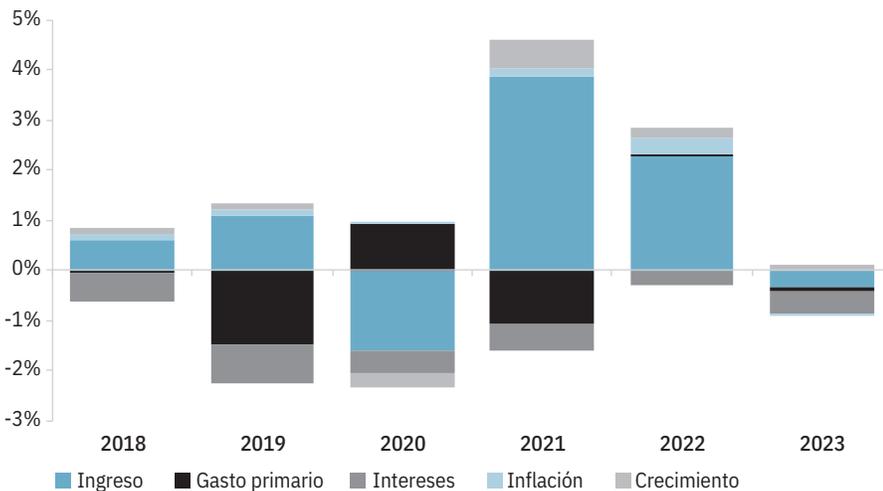
Hacienda estima que en el próximo quinquenio las mejoras en el balance fiscal serán menores (0,4% del PIB en 2024-2029) que lo experimentado en los últimos años (1,6% en 2021-2023). Monge (2024) plantea que incluso estas proyecciones son optimistas. Por un lado, Hacienda proyecta un crecimiento del 4,5% en los ingresos de 2024, pero las cifras muestran un crecimiento acumulado del 1% al primer semestre del año. Por otro lado, existen presiones por la amortización de deuda adquirida en periodos previos. Los principales pagos de deuda en colones se concentran en 2026 y 2028, mientras que en dólares hay pagos importantes de 2025 hacia adelante. Monge (2024) estima que la deuda pública del Gobierno Central se ubicará por debajo del 60% del PIB en el 2025 y alcanzaría el 50,8% del PIB hasta en el 2030. Será hasta ese momento que el gasto en inversión ya no estará sujeto a las restricciones de la regla fiscal.

En síntesis, los cambios que introdujo la reforma fiscal detuvieron el acelerado deterioro en las finanzas y modernizaron

Gráfico 3.34

**Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales**

(puntos porcentuales)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

algunos aspectos puntuales del esquema tributario del país. Además, algunos factores coyunturales aumentaron los ingresos de forma temporal, los cuales no se espera se repitan en los próximos años. Sin embargo, a pesar de que el país mantiene una estricta política de austeridad, un quinquenio después de la reforma del 2018, el déficit fiscal aumentó de 2,5% a 3,2% del PIB entre el 2022 y 2023.

El *Informe Estado de la Nación 2017* señaló que el país requería una reforma que modernizara el esquema tributario, diseñara una estructura de gasto sostenible, estableciera mecanismos de rendición de cuentas y mejorara la gobernanza fiscal. Las reformas aprobadas en el 2018 en materia del impuesto de renta implicaron cambios de limitado alcance, pues se mantuvo el carácter cedular y territorial del impuesto (PEN, 2019). Además, persisten tasas impositivas diferenciadas, se siguen aprobando exoneraciones fiscales sin mecanismos de control, se permite el fraccionamiento de las empresas y no existen avances en la discusión sobre el impuesto mínimo global planteado por la OCDE. En síntesis, la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (n° 9635) permitió al país tener un respiro de la crisis de solvencia que vivía el Gobierno en ese momento y crear mecanismos para controlar el gasto público. Sin embargo, cinco años después aún están pendientes de discusión y de aprobación los ajustes estructurales adicionales requeridos para lograr unas finanzas públicas sostenibles que puedan atender a una política pública acorde a las necesidades en desarrollo humano.

Finalmente, Hacienda debe considerar el vínculo entre el sector productivo y la recaudación. La mejora en la sostenibilidad fiscal no solo depende de aspectos propios de la política fiscal, sino también de las estructuras de mercado y las oportunidades laborales y empresariales. El régimen especial es el sector más dinámico de la economía, pero está exento del pago de ciertos impuestos, por lo que una gran parte del peso tributario recae principalmente sobre el resto de la producción del país, que es la que tiene mayores dificultades para crecer, como fue analizado en la primera sección de

este capítulo. Una política de desarrollo productivo que logre impulsar a las empresas de capital nacional y dedicadas principalmente al mercado local ciertamente beneficiaría la recaudación. Sin embargo, como ha sido analizado en las últimas tres ediciones del Informe, el país carece de políticas robustas en este campo y la mayoría de las empresas (PEN 2021; 2022; 2023).

Los elevados niveles de informalidad también afectan la sostenibilidad de las finanzas a través de la evasión fiscal. Esta informalidad no está solo asociada a los emprendimientos y microempresas, muchas ellas de iniciativas de sobrevivencia; también existe una informalidad de “alta gama”, de contornos difíciles de precisar, ligada especialmente la provisión de servicios especializados en la economía internacional. Las diversas modalidades de la informalidad siguen planteando retos no resueltos para la política fiscal. Finalmente, ligado a lo anterior, el desempeño del mercado laboral, que sigue generando insuficientes oportunidades de empleo y propicia lento crecimiento en el ingreso real de la población, limita las posibilidades de estimular el consumo y por ende el ingreso tributario.

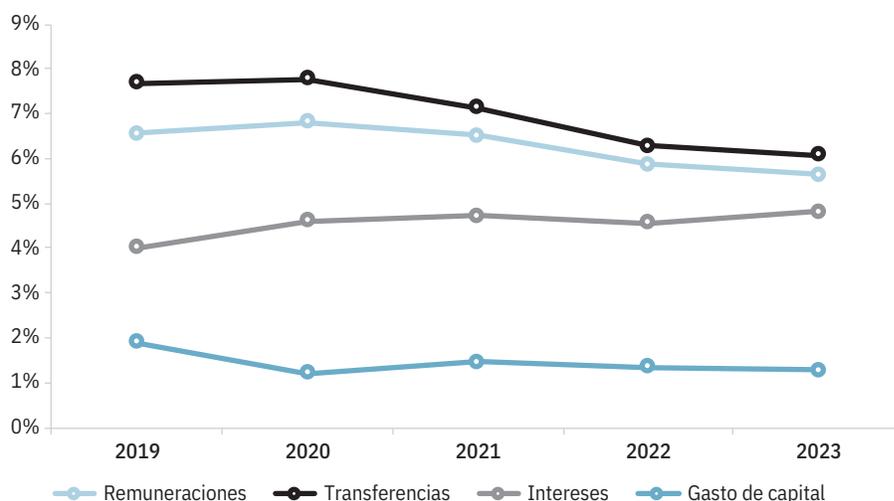
### Políticas ortodoxas con recortes en transferencias afectan gran parte de oferta pública de bienes y servicios públicos

El aumento en la base tributaria y los cambios contables que lograron mejorar los ingresos del Gobierno han estado acompañadas de fuertes medidas de austeridad fiscal. Entre el 2019 y 2023, el crecimiento anual del gasto total pasó de 9% a 3%, respectivamente. Las principales reducciones se registraron en las remuneraciones y transferencias, que hoy tienen pesos significativamente menores como porcentaje del PIB. Por su parte, el gasto de capital siguió en los crónicos niveles bajos característicos de la última década, como fue examinado en la primera sección del capítulo (gráfico 3.35). Aunque se redujo fuertemente aún más en los últimos años, su escaso peso dentro del gasto público hace que esa disminución no tuviera mayor incidencia dentro de las cuentas globales del Estado. El pago de intereses es lo que explica la mayor parte del crecimiento de los gastos en el último bienio.

Durante el 2022 y 2023 el crecimiento del gasto total fue de 1,4% y 3%, respectivamente, menor al límite estimado

Gráfico 3.35

**Evolución de los principales gastos del Gobierno, por año<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.

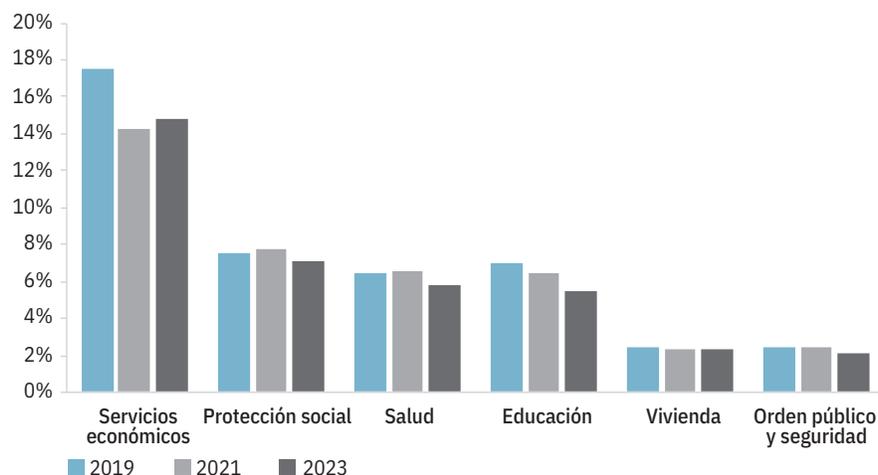
con la regla fiscal (2,7% y 3,8%). Las transferencias corrientes fueron el rubro presupuestario que experimentó el mayor recorte respecto a 2019. Si bien el Ministerio de Hacienda no publica el detalle de las partidas, de las cifras consolidadas del sector público se puede inferir que el recorte se ha dado principalmente en protección social, salud, educación, vivienda, y seguridad (gráfico 3.36). Las personas interesadas en un análisis detallado de los recortes en estos rubros del gasto social, especialmente en educación y salud, pueden consultar el capítulo 2 de este Informe.

Por lo expuesto previamente, este informe califica como “ortodoxo” el ajuste al gasto público que se ha venido aplicando en Costa Rica durante el último quinquenio. Existe una similitud importante entre las políticas de este período con los paquetes de “austeridad fiscal” del FMI implementados en muchos países del mundo durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Estas últimas consisten en reformas fiscales con ausencia de objetivos explícitos de política sectorial, social, desarrollo productivo y gestión ambiental. Una estrategia que contemple los temas mencionados previamente no solo permitiría manejar las inevitables tensiones que emergen entre el manejo de la austeridad y los objetivos estratégicos de desarrollo humano sostenible, sino que evitaría que el cumplimiento de los parámetros fiscales se logre a costo del abandono de los objetivos de la política sectorial. En ausencia de esta previsión, los ajustes terminan recargados en los territorios y poblaciones más vulnerables de la sociedad por los recortes de los servicios que la institucionalidad pública brinda, como sucedió hace varias décadas. Sin embargo, pese a las lecciones aprendidas por el país en el siglo pasado sobre los negativos efectos de la ortodoxia fiscal sobre el desarrollo, en términos generales, esta es la situación que actualmente está ocurriendo en Costa Rica.

En noviembre del 2022, el FMI aprueba la facilidad de crédito del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) por un monto de 725 millones de dólares, el cual el país puede gastar de forma dis-

Gráfico 3.36

### Gasto funcional del sector público, según principales rubros (porcentaje del PIB)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.

crecional, aunque está sujeto al apoyo de una agenda contra el cambio climático. El FMI subraya la importancia de no afectar la inversión social y de promover el crecimiento económico “verde e inclusivo”. Sin embargo, el *Informe Estado de la Nación 2023* evidencia que la mayor parte de medidas de este acuerdo son de ámbito administrativo, como la publicación de lineamientos, simplificación de trámites, incentivos para vehículos privados de baja contaminación y creación de indicadores. No consideran otros temas de fondo como la transición de la matriz energética, transformación del sistema de transporte público o mejoras en el ordenamiento territorial (PEN, 2023b).

En junio del 2024, en la sexta revisión del Servicio Ampliado (SAF) y tercera revisión del SRS, el FMI afirmó que el país había demostrado el compromiso con un amplio programa nacional de reformas, en el que estaba logrando remodelar la economía costarricense y avanzar en la agenda climática. Además, planteó que el fisco había logrado sólidos resultados fiscales que le permitirán al país reducir la carga de la deuda y los intereses y crear espacio para la inversión social y de capital (FMI, 2024b). No obstante, la evidencia aportada en el presente *Informe Estado de la Nación* contrasta

con las declaraciones anteriores. En efecto, la aplicación de la regla fiscal a partir de 2019 ha logrado contener el ritmo de crecimiento del gasto público en comparación con un escenario inercial en el que esta disposición no hubiese existido, pese a las excepciones aprobadas por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, no encuentra la evidencia para sostener que la austeridad fiscal haya remodelado la economía ni que haya promovido un crecimiento verde e inclusivo.

Como se demostró en la primera sección de este capítulo, el patrón de crecimiento actual no está siendo inclusivo, especialmente en la generación de oportunidades empresariales y laborales para amplios territorios y poblaciones. Diversos informes del Programa Estado de la Nación muestran que la contención del gasto ha estado asociada a un debilitamiento de las capacidades institucionales para ejecutar políticas de conservación ambiental y a la restricción de servicios prestados por políticas sociales (ver más detalles en el capítulo 2 y 4 de esta edición y PEN, 2023a). Más allá de las leyes de empleo público y de contratación administrativa, la actual Asamblea Legislativa no ha aprobado reformas a la organización de la institucionalidad orientadas a mejorar la calidad de las

políticas públicas (véase capítulo 5 de este Informe).

En este complejo panorama de una austeridad fiscal ortodoxa, el Programa Estado de la Nación, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, da seguimiento desde hace casi una década al tema del “gasto tributario” que representan las exoneraciones fiscales. Esto es un sacrificio que el Estado realiza para crear un incentivo para una actividad social o productiva que considera importante. Sin embargo, este costo presiona las finanzas públicas, un efecto particularmente sensible en la época actual.

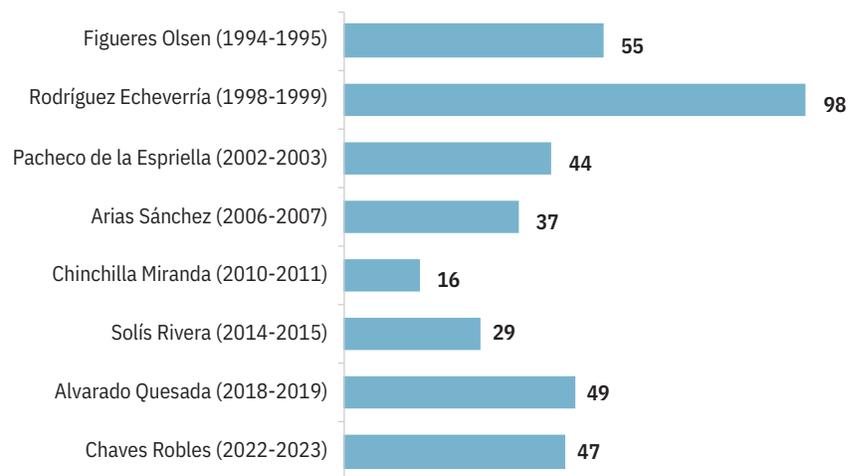
La colaboración entre ambas instituciones ha permitido levantar un inventario de todas las exoneraciones fiscales vigentes desde el año 1953. Con corte a agosto del 2024, se pudo identificar 1.231 beneficios de este tipo (Achoy, 2024a). Esta cifra es menor a reportada el año anterior, pero esto obedece a una actualización metodológica que permitió depurar del registro las exoneraciones derogadas. Por esta razón, esta cifra no es estrictamente comparable con lo reportado en ediciones anteriores.

Al analizar las exoneraciones aprobadas en las dos primeras legislaturas se muestra que la Administración Chaves Robles mantiene una tendencia muy similar al gobierno anterior (gráfico 3.37). El periodo Chinchilla Miranda sigue siendo la administración que registra la menor aprobación de exoneraciones. El Programa Estado de la Nación también da seguimiento a los impuestos aprobados y vigentes en el país. De acuerdo con Achoy (2024b), en el último año no se han aprobado nuevos cargos fiscales de este tipo.

Las exoneraciones son una herramienta de política fiscal que puede utilizarse para beneficiar sectores específicos, aunque deben aplicarse con cautela debido a la pérdida en recaudación que implican. A pesar de que el país cuenta con un código de normas y procedimientos tributarios que establece los parámetros que deben cumplir las exoneraciones, la mayoría de ellas sigue incumpliendo estos mandatos: el 49% no especifica el

Gráfico 3.37

**Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó (porcentaje del PIB)**



Fuente: Castro Jiménez, 2024, con datos de la base de exoneraciones fiscales del Programa Estado de la Nación y la Asamblea Legislativa.

impuesto que se exonera, el 77% no establece un plazo de vigencia y el 58% carece de mecanismos de control, como lo exige la legislación.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS A 5 AÑOS DE LA REFORMA FISCAL

véase Monge, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aumentos en la inseguridad ciudadana frenan el desarrollo en los territorios más vulnerables

El fuerte aumento de la violencia delictiva, cuyos niveles actuales superan ampliamente los de la historia reciente del país, han provocado una crisis de seguridad ciudadana. En la presente edición del Informe, se escogió esta crisis como tema especial debido a la gravedad de la situación. No solo se dedica un capítulo específico a entender la naturaleza, profundidad e implicaciones del actual

escenario y, en particular, las opciones de política pública disponibles, sino que los capítulos regulares aportan estudios sobre el tema desde la perspectiva especial de cada uno (véase PEN 2023a). En este capítulo dedicado a la valoración del desempeño del país en el ámbito de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, el enfoque fue aportar elementos de juicio para empezar a dilucidar la siguiente interrogante: ¿pueden documentarse efectos negativos de la violencia social sobre las oportunidades económicas a las que las poblaciones tienen acceso?

La documentación de los efectos de la violencia social sobre el desarrollo económico implica una línea de investigación multianual debido a la complejidad y multidimensionalidad del tema. Se realizó una primera investigación acerca de los efectos de la violencia social sobre las economías locales utilizando información territorialmente desagregada sobre los niveles salariales en un sector económico clave en la mayoría de los cantones: el comercio (Vargas Montoya et al., 2024a). La principal constatación es que, en efecto, hay efectos adversos para las poblaciones que habitan en las zonas

más golpeadas por la violencia. Además, desde el punto espacial, pueden estar creando ecosistemas con menores capacidades para el desarrollo humano.

Estos primeros hallazgos están en línea con lo planteado por la literatura especializada. La inseguridad es un obstáculo para el crecimiento y desarrollo económico de los territorios (Goulas y Zervoyianni, 2012). La falta de oportunidades económicas alimenta el ciclo de violencia, lo que establece un círculo vicioso entre inseguridad y crecimiento. La criminalidad se nutre de los elevados niveles de desigualdad y de desempleo (Anser et al., 2020). Los territorios con mayores niveles de criminalidad tienen mayores dificultades de beneficiarse del crecimiento económico nacional (Detotto y Otranto, 2010; Detotto y Pulina, 2013; Carboni y Detotto, 2016) y tienen mayores dificultades para generar oportunidades (Nurbasuni y Khoirunurrofik, 2024).

En el caso de la región latinoamericana, Jaitman y Torre (2017) identifican que el costo promedio del crimen en América Latina y el Caribe es más del doble que en algunos países desarrollados como Alemania y Canadá, donde alcanza el 3,5% del PIB. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional advierte que la inseguridad de América Latina es de la más alta del mundo, y que si se logra cerrar la brecha de delincuencia respecto al promedio mundial permitiría impulsar el crecimiento del PIB en 0,5 puntos porcentuales (FMI, 2023).

### País alcanza segunda tasa más alta de accionamiento de armas en los últimos trece años

El aumento en la violencia en Costa Rica se refleja en la mayor parte de estadísticas oficiales sobre inseguridad ciudadana. En el 2023, el país alcanzó una cifra histórica de 17,5 homicidios por cada 100.000 habitantes. Los elevados niveles de inseguridad amenazan el impulso en el desempeño de la economía nacional, especialmente en los territorios más vulnerables. Como se analiza en detalle en el capítulo 6, el factor que explica este fuerte aumento es la violencia homicida asociada al crimen organizado.

Las fuentes de información sobre inseguridad tienen limitaciones e inconsistencias en los reportes y dificultades en el proceso de actualización. Un caso recurrente es el subregistro u omisión de información. Algunos indicadores, como la tasa de asaltos, dependen de la información que se facilite en los reportes, pero, en muchas ocasiones, no se notifica a las instancias correspondientes. En otros casos, como los homicidios, el lugar que se encuentra registrado en la base de datos no corresponde a la zona específica donde fue cometido el crimen. Por otra parte, aunque la tasa de homicidio usualmente se emplea como un indicador “resumen” de la situación de inseguridad ciudadana, no contempla factores que también abonan a esta inseguridad, como el uso de armas de fuego para resolver conflictos, aunque no tengan efectos letales.

Con el fin de evitar los sesgos descritos previamente, se utilizó el accionamiento de armas como un indicador aproximado de los niveles de inseguridad en los cantones. Este delito<sup>33</sup> consiste en activar un arma de fuego en un sitio poblado, lo cual está asociado a intentos o delitos contra la vida. Una amplia literatura especializada señala que el accionamiento de armas está asociado a mayores y más diversas manifestaciones de violencia social. Independientemente de las motivaciones y consecuencias, este delito

produce inseguridad en los hogares y comunidades donde ocurre.

Los datos empleados como fuente de información son las estadísticas policiales del OIJ para el periodo 2010-2022, las cuales se ajustan según población del cantón para obtener la tasa de delito por cada 100.000 habitantes.

Una ventaja de este indicador es que es más sencillo denunciar este tipo de delito de forma anónima y registrar el lugar con mayor precisión, lo que potencialmente reduce el sub reporte.

La tasa de accionamiento de armas tiene un comportamiento volátil. En las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018) se registró un aumento en el indicador al inicio de ambos gobiernos, pero luego cayó al cierre de la legislatura (gráfico 3.38). La crisis reciente de violencia que vive el país se disparó después de la pausa experimentada durante el primer año de la pandemia. Entre el 2020 y 2022, la tasa accionamiento de armas pasó de 4,2 a 7,2 por cada cien mil habitantes. Aunque al cierre de edición de este informe no se cuenta con estadísticas más actualizadas, se estima que esta tendencia se mantuvo durante el 2023 (Vargas Montoya et al., 2024a).

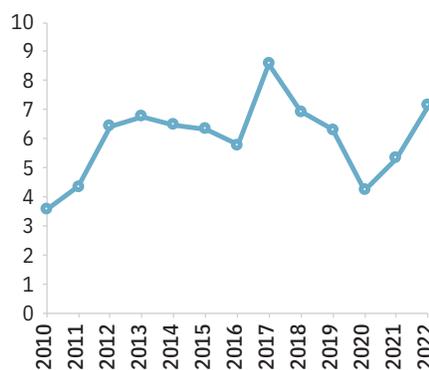
### Inseguridad ciudadana limita la generación de oportunidades de las economías a nivel territorial

Los niveles que alcanza el indicador de accionamiento de armas no son territorialmente homogéneos. Mientras que en el cantón de San José la tasa promedio de accionamiento de armas es de 23 por cada cien mil habitantes, en cantones más seguros como Grecia, Esparza, y San Mateo este indicador es de 1 (gráfico 3.39). Aunque la mayoría de las zonas más violentas están en el GAM, destacan algunos fuera de este como Turrubares, Limón, Buenos Aires y Quepos con una tasa superior a 7 por cada cien mil personas.

Para aproximar el impacto de la inseguridad en las oportunidades económicas de las que gozan las poblaciones en los diversos territorios, Vargas Montoya et al. (2024) analizaron el vínculo entre el accionamiento de armas y el salario

Gráfico 3.38

Tasa de accionamiento de armas (por cada cien mil habitantes)

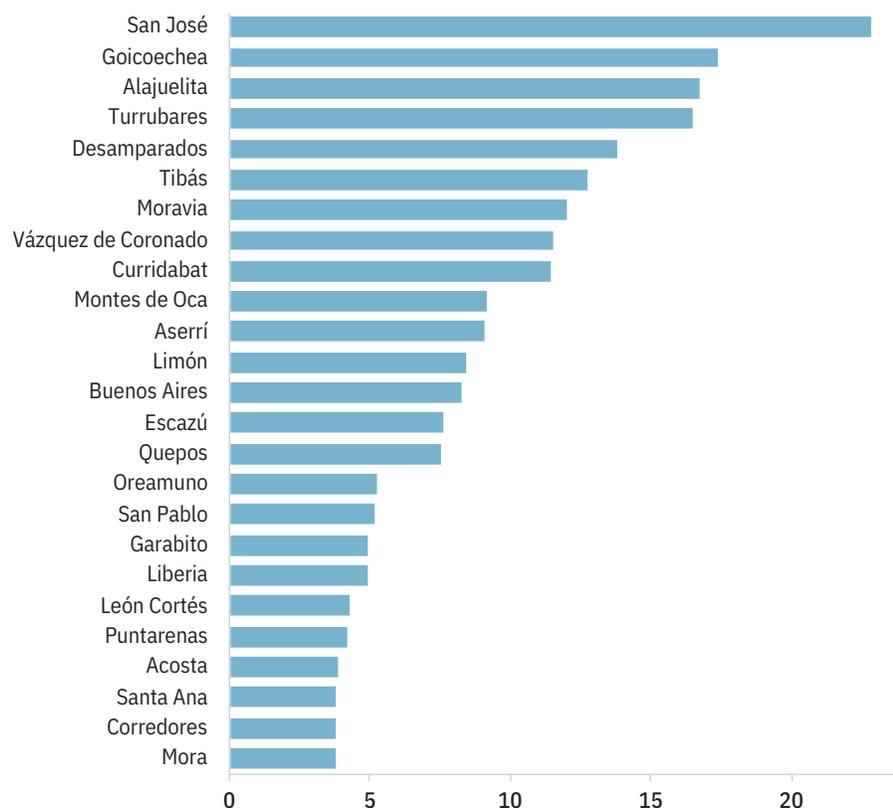


Fuente: Vargas Montoya et al., 2024a con datos del OIJ.

Gráfico 3.39

### Promedio de la tasa de accionamiento de armas en los cantones más inseguros

(por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Vargas Montoya et al., 2024a con datos del OIJ.

promedio de las personas ocupadas en el comercio a nivel cantonal. La razón principal de esta escogencia es que el comercio es un sector que tiene un alto peso relativo en la economía del país, pues representa casi una cuarta parte del parque empresarial (23%), registra una alta participación de negocios pequeños y sirve de puente productivo entre las diversas actividades económicas y, territorialmente, entre las ciudades intermedias y la Gran Área Metropolitana (González et al., 2021). Además, dado que es una actividad que usualmente implica atención al público, es especialmente vulnerable a actividades delictivas.

Para establecer los niveles salariales cantonales promedio en el comercio, se utilizó como fuente de información el Registro de variables económicas

(Revec) del Banco Central de Costa Rica (BCCR). El procesamiento de la información requerido para generar los resultados que se presentan en este documento fue realizado bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y la confidencialidad de la información. Para las variables de control se utilizan estadísticas de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del PNUD.

Los modelos econométricos estimados por Vargas Montoya, et al. (2024) muestran la existencia de una relación negativa y significativa entre la tasa de accionamientos de armas y el salario promedio en los cantones, especialmente

cuando se incluyen variables de control como la escolaridad, la densidad poblacional, la tasa de ocupación y el valor de la construcción. Un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13%<sup>34</sup> en el salario del sector comercio. Este resultado es consistente cuando se utilizan distintas especificaciones econométricas que consideran factores no observables, la correlación espacial entre zonas y la endogeneidad entre el crimen y el desempeño económico.

El aumento de la violencia en los territorios más afectados podría estar generando zonas con “desiertos empresariales” o baja densidad de negocios por la falta de condiciones para invertir pues genera un efecto de desbordamiento conocido como *spillover* sobre las zonas más cercanas a este tipo de violencia. Específicamente, un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas ponderada por el inverso de la distancia al cantón donde ocurre el delito resulta en un incremento de 1,36% en el salario promedio de los ocupados del cantón colindante. Esto indica que las zonas más seguras pueden “absorber” las actividades de comercio de los otros territorios vecinos que experimentan incrementos en la tasa de accionamiento de armas. Desde esta perspectiva, el aumento de la violencia refuerza la desigualdad que enfrenta el país, dado que aumenta la exclusión social de los lugares más inseguros, mientras mejora las oportunidades en aquellos con mejores condiciones.

Vargas Montoya, et al. (2024b) proponen tres medidas concretas para combatir la violencia homicida y generar mayores oportunidades para poblaciones con menores oportunidades y mayor exposición a la criminalidad. La primera consiste en la focalización en la población joven en condición de vulnerabilidad, destacando el acceso a educación formal y vocacional, así como el desarrollo de habilidades para el trabajo. Además, sugieren establecer alianzas con empresas que les permitan tener un empleo digno que les aleje de la actividad criminal. La segunda medida consiste en dotar de educación formal y vocacional en las

cárceles y la formación para el trabajo. Esto reduciría la reincidencia en el crimen y aumentaría la empleabilidad, mejorando así la condición de vida de las personas que salen de la cárcel. Es esencial elaborar un plan estratégico, dotar de los recursos y capacidades necesarias y establecer alianzas con centros de ense-

ñanza y otros actores de la sociedad para que el modelo sea sostenible. Finalmente, es importante que los programas implementados incluyan mecanismos de evaluación que permitan medir su efectividad y el cumplimiento de los objetivos planteados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS DEL VÍNCULO ENTRE LA INSEGURIDAD Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO A NIVEL TERRITORIAL EN COSTA RICA**

véase Vargas Montoya et al., 2024a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Investigadores principales:** Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell, Karla Meneses, Juan Carlos García, Mauricio Monge, María Estelí Jarquín, Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada, Gabriela Córdova, Natalia Morales, Rafael Segura y Darío Espinoza Torres.

**Insumos:** *Análisis estructural de la evolución de la economía costarricense en las últimas tres décadas*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *Evolución de la inversión en infraestructura pública en Costa Rica entre el 2014 y el 2023*, de Luis Vargas Montoya y Gabriel Madrigal Quesada; *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2023 y primeros meses del 2024: un enfoque de desarrollo humano*, de Juan Carlos García; *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2023 y primeros meses del 2024*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica*, de Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada y Darío Espinoza Torres; *Análisis de las finanzas públicas a seis años de la reforma fiscal*, de Mauricio Monge; *Revisión de prácticas y recomendaciones para la gestión de las políticas monetaria y cambiaria en metas de inflación y su aplicación en Costa Rica y América Latina*, de Juan Carlos García; *“Oferta de los principales programas institucionales que atienden al sector productivo en Costa Rica: estudios de caso”*, de María Estelí Jarquín y Stephanie Castro Jiménez; *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico: Costa Rica y experiencias internacionales*, de Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada y Darío Espinoza Torres y *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2023 e inicios 2024*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura.

**Contribuciones especiales:** *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de diciembre del 2023 a agosto del 2024 e Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: diciembre 2023 a agosto 2024*, de José Mario Achoy Sánchez.

**Borrador del capítulo:** Pamela Jiménez Fontana.

**Coordinación:** Pamela Jiménez Fontana.

**Edición técnica:**

Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Stephanie Castro Jiménez y Javier Bogantes Retana.

**Asesoría metodológica:**

Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

**Actualización y procesamientos de datos:** José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro, Rafael Segura y Javier Bogantes Retana.

**Visualización de datos y gráficos:** Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro Jiménez.

Lectores críticos: Daniel Ortiz, Daniela Córdova, Geannina Sojo, Eduardo Alonso, Hazel Villalobos, Luis Liberman, Marcela Román, Melissa Vega, Pablo Villamichel, Jorge Vargas Cullell, Pamela Jiménez Fontana, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Dagoberto Murillo, Marco Hidalgo y María Santos.

**Revisión y corrección de cifras:**

Stephanie Castro.

**Corrección de estilo:** Diego Ugalde.

**Diagramación:** Erick Valdelomar / Insignia | ng

**Un agradecimiento especial a:** el Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea

Legislativa, el Departamento de Servicios Parlamentarios, el INEC, el BCCR, el Ministerio de Hacienda, a la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por la colaboración con información estadística; el MEIC, la Procomer, el Comex, al MAG, a Jacqueline Zamora del BCCR, por su apoyo en la construcción del capítulo.

**Talleres de consulta:** Se realizaron los días 3, 8, 29 y 30 de julio, 13 de agosto y 18 de setiembre, con los asistentes: Adrián Portugués, Alberto Vindas, Alejandro Abarca, Alonso Alfaro, Ana Laura Vega, Ana Luisa Redondo, Andrea Gutiérrez, Andrés Valenciano, Arlene Méndez, Carlos C., Cecilia Cortés, Chris Camacho, Ciska Raventós, Daniel Ortiz, Daniela Córdova, Darío Espinoza, Eduardo Alonso, Evelyn Muñoz, Gabriel Macaya, Gabriel Madrigal, Gabriela Córdova, Geannina Sojo Navarro, Geovanny Barboza, Gloriana Ivankovich, Hazel Villalobos, Hugo Vargas, Ileana Jiménez, Jacqueline Zamora, Javier Bogantes, Jennyfer León, Jonathan Garita, Jorge Vargas Cullell, José Luis Arce, José Montero Flores, Juan Carlos García, Juan Gabriel Ramírez, Juan Luis Bermúdez, Juan Robalino, Karen Chacón, Karla Meneses, Karla Salazar, Karlissa Calderón, Leonardo Garnier, Leonardo Merino Trejos, Luis Liberman, Luis Vargas Montoya, Magdalena Madrigal, Manuel Alfaro, Marcela Román, Marco Hidalgo, Margarita Bolaños Arquín, María Estelí Jarquín, María Santos, Mariela Madrigal, Melissa Vega, Miguel Gutiérrez, Miguel Loría, Milagro Saborío, Mónica Núñez, Nahuel Oddone, Natalia Morales, Norberto Zúñiga, Orlando Hernández Cruz, Pablo Acuña, Pablo Sauma, Pablo Slon, Pablo Villamichel, Pamela Jiménez Fontana, Peter Martínez, Priscilla Escoto, Roberto Vargas, Rodrigo Cubero, Rolando Castillo, Rosendo Pujol, Sandro Zolezzi, Shirley Benavides, Silvia Lara, Silvia Solano, Silvia Valentinuzzi, Steffan Gómez Campos, Stephanie Castro Jiménez, Suráyabi Ramírez, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Valerie Lankester, Vera Brenes y Yanira Xirinachs.

## Notas

1 Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es esencial para generar un proceso sostenible de inversión, y constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 El régimen especial está compuesto por las zonas francas, perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos.

6 A nivel comercial se esperaría la aplicación de mayores aranceles y restricciones comerciales. En temas de seguridad una menor cooperación en defensa y a nivel migratorio, un enfoque más restrictivo. Mayor detalle en (EU, 2024).

7 Algunas actividades incluidas en los servicios tradicionales presentan una apertura por tipo de producción, de acuerdo con las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que distingue a la producción de mercado, “no de mercado” y “para uso final propio”. La producción de mercado es la que se vende en el mercado a precios que son económicamente significativos; mientras que la producción no de mercado corresponde a los bienes y servicios producidos por el gobierno o por instituciones sin fines de lucro, que se suministran de forma gratuita o a precios económicamente no significativos. Finalmente, la producción para uso final propio corresponde a los bienes y servicios, que son retenidos por las empresas u hogares para su propio uso final (que puede ser consumo final o formación de capital).

8 Brasil, Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, México, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, El Salvador, Uruguay.

9 Incluye las subcuentas de ‘Edificios’, ‘Vías de comunicación terrestre’, ‘Vías férreas’, ‘Obras marítimas y fluviales’, ‘Aeropuertos’, ‘Obras urbanísticas’, ‘Instalaciones’ y ‘Otras construcciones, adiciones y mejoras’, de la cuenta ‘Construcciones, adiciones y mejoras’, parte de los egresos en ‘Bienes duraderos’.

10 Incluye las subcuentas de ‘Mantenimiento de edificios, locales y terrenos’, ‘Mantenimiento de vías de comunicación’ y ‘Mantenimiento de instalaciones y otras obras’ de la cuenta de ‘Mantenimiento y reparación’.

11 Estimación en términos reales de colones del 2017.

12 La exclusión de las municipalidades y otros gastos o instituciones se puede consultar en el texto de la Ley n° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

13 Ver notas en prensa consultadas de Arrieta, 2024 y May, 2021.

14 Como encontraron Vargas y Madrigal (2022), la correlación entre la inversión pública y el crecimiento económico nacional es de 0,61; mientras que, como se muestra en el presente análisis, a nivel cantonal es de apenas 0,33.

15 La única categoría de inversión pública que muestra una correlación con el crecimiento cantonal similar a la privada es “Otros”, que se asocia con inversiones de naturaleza económica.

16 Oficio CNR-PEN-391-2024 con fecha al 24 de junio del 2024.

17 Algunos también son financiados por presupuesto ordinario de otras instituciones co-ejecutoras de los programas, como es el caso del INA. No obstante, se reporta en el gráfico, aunque la institución no forme parte de la selección de instituciones en estudio ya que se considera presupuesto público.

18 Entre el 2022 y 2023, las instituciones a las cuales se les identificaron cuellos de botella se encuentran los Ministerios de la Presidencia, Hacienda, Gobernación y Justicia, el Minae, Minsa, MAG, MOPT, CCSS, MEIC, AyA, DGME, Inder, Comex, Cuerpo de Bomberos, ICT, INS, Senara, Procomer, Incofer, Incopesca, Recope, Micitt, CNP, y el Sistema Banca para el Desarrollo.

19 Shanghai Containerized Freight Index es un índice que compila Shanghai Shipping Exchange y que se construye a partir del promedio ponderado de los precios efectivos del transporte en contenedores desde el puerto de Singapur hacia 15 diferentes rutas a nivel mundial.

20 Global Supply Chain Pressure Index es un indicador del Banco de la Reserva Federal de Nueva York que mide la intensidad de las interrupciones de la cadena de suministro global a partir de datos de diversas fuentes, incluidos los costos de transporte, índices de precios al productor en Estados Unidos, encuestas a los gerentes de producción y los indicadores otros indicadores de producción. El indicador mide la desviación con respecto al promedio histórico.

21 El estrato bajo incluye los deciles 1, 2 y 3, y representan un 30% de los hogares. El estrato medio incluye los deciles 4, 5, 6 y 7 y concentran un 50% de los hogares. Finalmente, los de estrato alto incluye los deciles 9 y 10 y representan un 20% de los hogares.

22 Para más detalle consultar Vega (2024).

23 De acuerdo con Cubero et al. (2019), la regla de intervención tiene parámetros por volatilidad intradía e Inter día. La primera se refiere a variaciones violentas dentro del mismo día de negociación con respecto a un parámetro de referencia. Inter día se refiere a desviaciones acumuladas por varios días o semanas en el tipo de cambio que pudieran estar desalineadas con lo que indican las variables económicas fundamentales y que se reflejarían en desviaciones del tipo de cambio real de equilibrio.

24 El préstamo con el FLAR fue aprobado en agosto del 2022. La operación tiene un plazo de 3 años con un año de gracia para el pago de principal. La amortización se hará en ocho pagos trimestrales a partir de noviembre del 2023. Los intereses se calculan con

un margen de 201 puntos básicos sobre la tasa SOFR (Secured Overnight Financing Rate) vigente en cada período.

25 Se estima la tasa negociada en el plazo de 360 días en colones.

26 IAPOC se refiere a las siglas en inglés de los componentes del índice: *Independence and Accountability, Policy and Operational Strategy, and Communications*.

27 Antes del 2020, el BCCR publicaba el Informe de Inflación y el Programa Macroeconómico. Sin embargo, los informes de inflación presentaron inconsistencias en su periodicidad que fueron resueltas con el Informe de Política Monetaria.

28 Algunos de los indicadores utilizados en estos estudios para apoyar sus conclusiones son: Índice de Lerner, Herfindahl Hirschman, concentración de mercado en depósitos y créditos, Curva de Lorenz, Coeficiente de Gini, Indicador de Boone, modelo de Shaffer, modelo Panzar Rosse.

29 El cálculo de las expectativas de inflación y de tipo de cambio se realiza tomando como referencia las negociaciones de títulos de deuda interna del BCCR y del Ministerio de Hacienda en el mercado local. Específicamente las emisiones de renta fija con vencimientos entre seis meses y cinco años y bonos cero cupón con vencimientos menores a cinco años. Para más información sobre la metodología, puede consultar la nota metodológica en BCCR (s.f).

30 Las disposiciones regulatorias sobre encaje mínimo legal y la reserva de liquidez se encuentran en los artículos 62 al 68, 80, 116 y 117 de la Ley 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y en el Título III de las Regulaciones de Política Monetaria. El EML es aplicable a bancos, empresas financieras no bancarias y mutuales. El encaje tiene un límite máximo del 15% y en su aplicación solamente se puede hacer diferencia por moneda y los aumentos que acuerde la Junta Directiva del BCCR deberán realizarse de manera gradual y progresiva.

31 Por otra parte, es una práctica comúnmente recomendada que los bancos centrales comuniquen resultados sobre las pruebas de tensión del sistema financiero y su valoración sobre la efectividad de las políticas financieras adoptadas en el país.

32 Este ejercicio no se debe interpretar como una estimación precisa del contrafactual, especialmente porque en ese periodo el país experimentó varios eventos que dificultan la estimación, específicamente: el golpe de la pandemia en el 2020 y el efecto rebote de recuperación en 2021.

33 Artículo 257bis del Código Penal N°4573.

34 Aunque esta relación se podría considerar baja, la significancia de la relación negativa demuestra el impacto que tiene la inseguridad sobre el comercio del país.



## CAPÍTULO 3

# Anexo metodológico

## Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

### Análisis de la oferta de los principales programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica

Jarquín Solís y Castro Jiménez (2024) analizaron la oferta de programas vigentes para una muestra de instituciones públicas que atienden el desarrollo productivo. Se realizó un énfasis en tres instituciones: Comex, MEIC y Procomer. Se analizaron las potestades legales, al igual que los resultados y servicios que ofrecen las entidades. La unidad de análisis del estudio son los programas vigentes de dichas instituciones (propios e inter-institucionales) que atienden el fomento del crecimiento económico y la mejora de las oportunidades laborales y empresariales. Se desarrolló una definición de lo que se considera como un programa para de esta forma asegurar comparabilidad. Específicamente, se estableció que para ser considerados parte del estudio las iniciativas debían cumplir con los siguientes requisitos:

- **El objetivo del programa:** es un conjunto de proyectos y/o activida-

des que van dirigidas a fomentar de forma directa el desarrollo productivo de Costa Rica. Se entiende como desarrollo productivo las acciones que buscan mejorar el crecimiento económico, la productividad, el valor agregado y/o la mejora de oportunidades laborales y empresariales de Costa Rica (PEN, 2022).

- **Alcance del programa:** tiene un alcance territorial que puede ser nacional o subnacional (es decir, el programa no es únicamente interno a nivel institucional).
- **Público meta del programa:** va dirigido a una población objetivo determinado fuera de la institución. Por ejemplo, empresas, personas trabajadoras, productores, población en general, población específica (en desempleo, personas deudoras, etc.), entre otros.
- **Recursos del programa:** cuenta con personal asignado y con una clara fuente de financiamiento.
- **Respaldo documental del programa:** tiene un claro documento de respaldo. Por ejemplo: leyes, decretos, directrices, convenios internacionales, acuerdos, resoluciones, lineamientos, protocolos, informes, oficios, circulares y comunicados. Si una medida tiene varios documentos, se tomará como

respaldo el documento que posea un rango jerárquico mayor.

Para llevar a cabo el estudio, se implementó un proceso de investigación en cuatro etapas. La primera consistió en una revisión documental. Específicamente se revisaron los sitios *web*, memorias institucionales e informes anuales de las instituciones seleccionadas. Además, se consultó el Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026. La segunda etapa consistió en el diseño de instrumentos de recolección y sistematización de la información que incluyó una *entrevista semi-estructurada* a personas funcionarias de las instituciones seleccionadas. Este formulario contiene 31 preguntas y se diseñó para ser contestado por personas funcionarias con alto nivel de conocimiento e involucramiento en el diseño y ejecución de programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica (ver más detalles en Jarquín Solís y Castro (2024)). Además, se construyó *El manual metodológico y la base de datos* que registra la información relevante sobre la oferta de programas institucionales que atienden el desarrollo productivo.

La tercera etapa fue la realización del trabajo de campo. Para esto, el Programa Estado de la Nación envió oficios dirigidos a los dos

despachos ministeriales (Comex y MEIC) y al despacho de la Gerencia General de Procomer (oficios CNR-PEN-390-2024, CNR-PEN-391-2024, CNR-PEN-392-2024, CNR-PEN-393-2024). Los dos ministros en ejercicio y la Gerente General de Procomer (o sus despachos) designaron a las personas funcionarias a cargo de participar en las entrevistas. Durante el mes de julio 2024, se realizaron seis sesiones de trabajo de campo con cada una de las instituciones seleccionadas. Dado el nivel de detalle requerido en el instrumento (fechas de lanzamientos de los programas, respaldo documental, productos, entre otros), se requirió una importante preparación por parte de las personas funcionarias en cuanto a la información solicitada para cada programa. En algunos casos, cierta información fue entregada posteriormente por correo electrónico, dado que las personas funcionarias debían realizar consultas internamente.

La quinta etapa fue la sistematización y análisis de la información en la base de datos, así como las visualizaciones y el posterior análisis incluido en esta versión del documento. Finalmente, en la última parte se realizó un taller de consulta con personas expertas que valoraron el primer borrador de esta investigación y aportaron comentarios para robustecer sus hallazgos. En el taller, participaron representantes de Comex, MEIC y Procomer (instituciones en estudio), así como del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco Central de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Cepal, Unfpa, consultores independientes, y del Consejo Consultivo y equipo de investigación del Programa Estado de la Nación.

Cabe destacar algunas limitaciones metodológicas: las instituciones seleccionadas representan solo una parte de las que atienden el desarrollo productivo, por lo que futuros estudios podrían incluir más entidades. Al considerar únicamente programas institucionales,

se excluyen servicios o proyectos. El estudio no es longitudinal, lo que significa que la muestra de programas podría cambiar en años futuros. Además, no existe un sistema público consolidado que centralice la oferta de programas de todas las entidades. Finalmente, no se evalúa el rendimiento o éxito de los programas, sino que se caracteriza la oferta para entender el diseño institucional y las dinámicas de coordinación.

### Vínculo entre la inseguridad ciudadana y el dinamismo económico

Vargas Montoya et al. (2024) realizan un análisis econométrico para robustecer el cálculo e interpretación del vínculo entre la inseguridad y desempeño económico a nivel cantonal. La investigación abarca el periodo 2010-2021 y considera 81 de los 84 cantones con los que cuenta actualmente el país. Los datos del desempeño económico se obtuvieron del Registro de variables económicas (Revec) del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Las variables relacionadas con inseguridad (criminalidad) provienen de las Estadísticas policiales del Organismo de Investigación Judicial (OIJ); se tomó la base que cuenta con una mayor cantidad de períodos, que abarca el periodo 2010-2022. Además, los controles y determinantes del desempeño económico se obtienen de las estadísticas actuariales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La variable dependiente del análisis es el salario promedio por cantón del sector de comercio. En relación con las variables de control, se seleccionaron indicadores que podrían influir en el desempeño económico de los cantones desde un punto de vista productivo, tales como la escolaridad esperada, el valor de la construcción privada, la ocupación formal respecto a la población, los habitantes por EBAIS y la densidad de la población.

El análisis econométrico se basa en la siguiente ecuación:

$$y_{it} = acc_{it} + X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

La unidad de observación son los cantones, especificada por  $i$  y observada en diferentes periodos anuales  $t$ ;  $y_{it}$  corresponde al salario promedio del sector comercio;  $acc_{it}$  a la tasa de denuncias de accionamientos de armas por cada cien mil habitantes y  $X_{it}$  corresponde a un conjunto de variables control. A partir de esta ecuación, se utilizan tres modelos econométricos para contrastar y verificar los diferentes resultados.

El primero es un modelo de efectos fijos, según lo desarrollado por González (2014). Asumiendo que cada cantón tiene características específicas no observables que pueden influir en la variable dependiente, se agregan efectos fijos por unidad para eliminar este sesgo. Además se asume que podrían existir efectos inobservables que varían a través del tiempo y que afectan a todos los cantones, por lo que se utilizan entonces efectos fijos de tiempo. Para robustecer las estimaciones, se incluye una especificación con errores estándar agrupados por clúster, es decir, que agrupan a los cantones en subconjuntos y que ajustan según correlaciones en cada grupo. Esto permite obtener estimaciones más robustas cuando las observaciones no son independientes entre sí.

El segundo es un modelo autorregresivo espacial que permite analizar efectos de derrame (*spillover*) sobre otras regiones (Pan et al., 2012; Torres Preciado et al., 2017; Carboni y Detotto, 2016). Este modelo incorpora una matriz espacial  $W$ , que mide el inverso de la distancia entre los centros de cada par de cantones. De esta forma, la magnitud de la variable objetivo en los cantones más distantes tiene un menor efecto sobre la variable resultado de los cantones más cercanos. Esto permite considerar la dependencia y la

correlación entre observaciones que están geográficamente cercanas.

Por último, como prueba de robustez se utiliza un modelo de variable instrumental, que permite mitigar la endogeneidad entre la criminalidad y el resultado económico. Se utilizan como instrumento las denuncias por robos, lo cual se fundamenta en las siguientes razones:

- Intuitivamente, las personas que cometen y son víctimas de robo podrían hacer un mayor uso de armas (accionamiento) para cometer el delito o para protegerse.
- A nivel de estadística descriptiva, se presenta una relación relativamente fuerte entre las denuncias por accionamiento de armas y las denuncias por robos, mientras que la relación entre el salario promedio del sector comercio y las denuncias por accionamiento de armas es relativamente baja.

Es importante resaltar que las limitaciones del uso de variables instrumentales son reconocidas: la literatura empírica resalta la dificultad de encontrar instrumentos teórica y empíricamente adecuados. No obstante, de acuerdo con lo sugerido por la literatura, se opta por el uso de este método para validar la consistencia de las estimaciones.

### Análisis de la estructura económica en los entre 1990 y 2023

Meneses y Córdoba (2024) analizan con una visión de largo plazo la transformación productiva en Costa Rica. Las tres fuentes oficiales de información son estadísticas de cuentas nacionales y la desagregación a cuatro

dígitos de las actividades económicas del Banco Central de Costa Rica, el registro de la Balanza de Pagos con el manual de la sexta edición y la Encuesta Nacional de Hogares. Toda esta información se utiliza para el periodo 1990-2023.

Para el estudio con estadística descriptiva, se emplean un conjunto de indicadores, definiciones y procesamiento de datos detallados a continuación.

- **Participación de las ramas de actividad en la producción:** cifras de cuentas nacionales corrientes.
- **Crecimiento económico:** cifras de cuentas nacionales encadenadas y se estima el crecimiento geométrico promedio para cada década.
- **Clasificación de los diez productos principales:** indicadores de participación calculadas con las cifras de cuentas nacionales corrientes. Se calcula el peso de cada rama a cuatro dígitos sobre el valor agregado total de la rama a dos dígitos y se procede a jerarquizar y seleccionar para cada década los diez productos principales. Clasificados de acuerdo con: posicionamiento sostenido, nuevos productos/servicios y productos/servicios que dejaron de estar en la lista de los principales.
- **Multiplicadores de empleo:** estimaciones basadas en Meneses y Córdoba (2021).
- **Población joven:** corresponde a la población entre 18 y 34 años.
- **Población adulta:** corresponde a la población entre 35 y 64 años.
- **Población calificada:** corresponde a la población mayor de 18 años que tiene secundaria completa o más.

- **Población no calificada:** corresponde a la población mayor de 18 años que tiene secundaria incompleta o menos.

- **Calidad del empleo:** Se aproxima por el porcentaje de los ocupados que ganan menos del salario mínimo.

El estudio incluye una descomposición de la desigualdad. Este enfoque permite valorar el efecto que aportan las diferencias entre grupos y las presentes a lo interno de cada uno sobre la desigualdad. Se emplea el siguiente modelo:

$$I = \left( \sum_{g=1}^G \phi_g \varphi_g I_g \right)_{Between} + \bar{I}_{whitin} + R_{overlap}$$

Donde:

$\phi_g$ : porcentaje de población del grupo  $g$  (ramas económicas).

$\varphi_g$ : porcentaje de ingresos del grupo  $g$ ;

$I_g$ : desigualdad entre grupos al asignar el ingreso medio de su grupo a cada individuo.

$R_g$ : residuo implícito por el traslape de ingresos.

El componente  $R$  cuantifica cuál porción del Gini se debe a efectos ajenos a la misma conformación en grupos de la población, como por ejemplo residencia geográfica, sexo, edad, desempleo, educación, crisis económica, política social, etc.



CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Armonía con la naturaleza

4

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
Hallazgos relevantes	165
Valoración general	167
Valoración del Informe	
Estado de la Nación 2023	168
Aspiraciones	168
Introducción	169
Costa Rica se enrumba hacia una sociedad menos sostenible y más carbonizada	169
País debilita su histórica apuesta ambiental y arriesga su liderazgo internacional	190
Mirada a profundidad: aportes sobre el estado de la conservación y uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica	197
Voces de los actores: el sector pesquero su vínculo con el mar y la institucionalidad	215
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 54,6% de los desastres por eventos naturales entre 1994 y el 2023 se concentró en 21 cantones, entre los que sobresalen Desamparados, Pérez Zeledón, San José, Alajuela, Puntarenas y Corredores.</li> <li>• En 2023 se estimó un déficit hídrico en el país de -556,3 litros por segundo. El rezago en infraestructura, la variabilidad y cambio climáticos, la contaminación y el bajo tratamiento de aguas residuales son algunos de los factores que afectan la disponibilidad de este recurso.</li> <li>• Los recortes del servicio de agua son cada vez más frecuentes en la GAM. Mientras en el 2015 se registraron únicamente 398 sucesos, en el 2020 esta cifra alcanzó a 7.315. En el 2023, bajó a 3.424 casos, un nivel casi diez veces mayor que en el 2015.</li> <li>• El área sembrada de granos básicos se redujo un 28,9% entre 2022 y 2023. El arroz fue el cultivo que experimentó la mayor contracción: -43,2%.</li> <li>• La importación de plaguicidas se redujo un 9,7% entre 2022 y 2023, pero su uso aparente aumentó 3,5%. Los ingredientes activos más utilizados fueron: <i>mancozeb</i>, <i>fenpropimorf</i>, <i>diazinón</i>, <i>diurón</i>, <i>glifosato</i>, <i>etopofós</i>, <i>paraquat</i>, <i>clorpirifós</i>, <i>ametrina</i> y <i>fosetil-Al</i>.</li> <li>• El Laboratorio Nacional de Aguas del AyA reporta al menos 10 episodios de contaminación de acueductos entre 2001 y 2022 por el uso de <i>bromacil</i>, <i>diurón</i>, <i>nitratos</i>, <i>terbufos</i>, <i>clorpirifos</i>, <i>metabolitos de clorotalonil</i> y otros plaguicidas.</li> <li>• La participación de las fuentes térmicas para generar electricidad pasó de representar menos de un 1% en promedio en el último quinquenio, a un 5% en el 2023. Este comportamiento se acentuó a inicios del 2024. En consecuencia, las emisiones del sistema eléctrico nacional crecieron 7,5 veces entre 2022 y 2023.</li> <li>• La cantidad de vehículos eléctricos aumentó un 121% entre 2022 y 2023; no obstante, solo representa un 1,1% del total de la flota automotor del 2023.</li> <li>• Entre 2022 y agosto del 2024, se experimentó un aumento en la intensidad de la congestión vial en Costa Rica. Solo en el último mes (agosto del 2024), el incremento relativo fue un 31% mayor que en el 2019.</li> <li>• Según la Lista Roja de la UICN, el 47% de las especies de fauna bajo amenaza corresponden a sistemas ecológicos marinos.</li> <li>• De acuerdo con el <i>Global Forest Watch</i>, en el período 2001-2023 el país perdió 278.693 hectáreas de cobertura arbórea. Solo en el último año se registró una pérdida de 9.003 hectáreas, de las cuales el 86,2% correspondía a bosque natural.</li> <li>• Un estudio sobre el estado del conocimiento de la biodiversidad, los ecosistemas y las acciones para la conservación marino-costera encontró que los datos disponibles son pocos, están dispersos y no son consistentes.</li> <li>• Un ejercicio de conversación y deliberación participativa con personas de comunidades costeras, especialmente involucradas en la pesca, demuestra la importancia del espacio marino-costero para importantes grupos de esta población, pero también el conflicto y abandono de la institucionalidad pública.</li> <li>• El “turismo residencial” ha aumentado la desigualdad y la segregación social en el Pacífico Norte, principalmente entre los distritos costeros y no costeros. Pese a que las viviendas de mayores ingresos se concentran fundamentalmente en las ciudades, en los últimos años este fenómeno empieza a desplazarlas hacia zonas costeras y a lo largo de las rutas nacionales que conectan a Nicoya con Santa Cruz, Liberia y con la costa.</li> </ul>

## Cuadro 4.1

## Resumen de indicadores ambientales. 2019-2023

Indicador	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Uso de la tierra</b>					
Área en permisos de nuevas construcciones en la GAM (m <sup>2</sup> )	1.773.131	1.245.210	1.254.978	1.248.884	
Área en permisos de nuevas construcciones en cantones costeros (m <sup>2</sup> )	398.931	346.235	424.553	649.612	
Área en permisos de nuevas construcciones en el resto del país (m <sup>2</sup> )	657.024	538.418	595.816	586.967	
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m <sup>3</sup> )	12.999.848	6.087.481	12.285.095	14.061.880	18.909.124
Número de pozos legales perforados (acumulado)	16.748	16.812	16.918	17.128	17.398
Población que recibe agua de calidad potable (%)	93	94	96	90	92
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) <sup>a/</sup>	78	84	77	72	76
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	1.452	822	127	1.712	1.101
Área sembrada de productos agrícolas (ha) <sup>b/</sup>	408.339	403.364	401.765	394.851	359.935
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	8.832	10.585	10.300	11.242	10.220
Importación de plaguicidas (kg)	18.091.755	20.886.461	16.364.857	16.769.905	15.134.924
Consumo de energía secundaria (TJ)	149.803	133.012	150.394	158.479	164.515
Hidrocarburos (%)	74,0	70,1	72,4	72,8	73,9
Electricidad (%)	24,0	26,8	24,8	24,3	24,5
Coque (%)	1,0	3,1	2,7	2,9	1,5
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	1,0	-11,2	13,1	5,6	3,8
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	2,0	-3,0	5,0	4,0	5,0
Intensidad energética <sup>c/</sup>	4,2	3,8	4,0	4,5	4,4
Promedio anual de concentración de PM <sub>10</sub> en el aire de San José <sup>d/</sup>	22	27	19	17	
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.188	1.106	1.096	1.055	1.061
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	135	138	140	136	151
Empresas con certificación para sostenibilidad turística	391	398	216	92	125
<b>Conservación</b>					
Áreas silvestres protegidas (ha) <sup>e/</sup>	1.303.055	1.303.055	1.303.055	1.303.095	1.303.187
Áreas marinas protegidas (ha) <sup>f/</sup>	1.550.190	1.550.192	1.550.192	16.502.221	16.502.221
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	82.045	82.408			91.929
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	46.062	31.954	5.870	46.857	61.030
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	4.674	4.022	1.818	5.886	2.020
<b>Riesgo</b>					
Número de desastres, según eventos hidrometeorológicos y geológicos	211	1.526	1.002	1.196	100
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	3.454	3.009	2.446	2.669	7.279
Emergencias con materiales peligrosos	184	124	97	118	117
Emergencias con GLP	3.270	2.885	2.349	2.551	2.562
<b>Gestión institucional</b>					
Presupuesto para la protección de la diversidad biológica y el paisaje como porcentaje del PIB (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	317	296	340	285	241
Número de denuncias ante el Sitada	5.234	5.722	6.977	6.318	6.158
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	31	15	23	17	28

a/ Considera las conexiones comerciales y domiciliarias.

b/ A partir del 2019 incluye únicamente información de estadísticas de área y producción oficializadas por las diferentes fuentes especializadas, según la actividad productiva.

c/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso, se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en gigajulios, y el PIB en colones (base 2017).

d/ Los datos se basan en la información que se obtiene en los puntos de muestreo de San José.

e/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo reportado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

f/ Los valores reportados a partir del 2017 no corresponden a lo reportado en años anteriores, debido a un cambio metodológico en el Sinac.

## Valoración general

Costa Rica enfrenta un dilema estratégico: garantizar la sostenibilidad ambiental, mientras mejora el crecimiento económico, la equidad social y las oportunidades para las personas. Ante ese dilema, el país tiene fortalezas que le llevaron a posicionarse en el mundo como una nación ecológicamente responsable e innovadora. Pero esos logros no alcanzan para un equilibrio ambiental, si no se abordan las transformaciones que se requiere para cambiar sus patrones de mayor impacto y enfrentar múltiples amenazas que ponen en riesgo el principal factor del desarrollo: la naturaleza. Con esta urgencia, este capítulo encuentra que la respuesta pública parece ir en otra dirección: un cambio de narrativa y de prioridad en materia ambiental, que aumenta la vulnerabilidad de los bienes naturales y la población, al tiempo que incrementa los costos inmediatos y futuros para el desarrollo humano. Con base en estos elementos, este capítulo plantea dos ideas centrales.

En primer lugar, de no corregirse algunos patrones, **Costa Rica se enrumba hacia una sociedad menos sostenible y más carbonizada**. El país enfrenta amenazas conocidas y complejas, que obligan a respuestas con visión territorial, intersectorial, de largo plazo y basadas en evidencia. Sin embargo, prevalecen condiciones que vulneran a la población y los medios de vida. Ante la variabilidad y el cambio climáticos, persiste una construcción social de riesgos; al punto que, incluso con menos eventos de desastre, se registran altas cifras de personas y viviendas afectadas. Sin adaptación a este fenómeno y sus consecuencias, el país pierde seguridad, sostenibilidad y resiliencia.

Pero además Costa Rica enfrenta riesgos para garantizar algunos usos vitales de los recursos naturales. Por ejemplo, un suministro de agua que sea suficiente, continuo

y de calidad, clave para impulsar el desarrollo humano. Aun con indicadores positivos en la cobertura general, el servicio *hace aguas* para algunas comunidades, tanto en zonas costeras y fronteras, como en otras densamente pobladas de la Gran Área Metropolitana. La cantidad de recortes del servicio en esta zona creció casi diez veces entre 2015 y 2023.

Por último, si bien todavía no se concretan riesgos para el uso de la energía (aunque la variabilidad climática ha puesto en evidencia su vulnerabilidad), los patrones de ese uso son contrarios a las metas nacionales de descarbonización: aumentó el consumo de combustibles fósiles y las emisiones de dióxido de carbono, en detrimento de la salud humana, el ambiente y la economía nacional; no solo por la persistente insostenibilidad del transporte sino también por la insuficiencia de las fuentes limpias de electricidad para abordar la variabilidad climática.

La segunda idea que deriva de los hallazgos de este capítulo es que el país **debilita su histórica apuesta ambiental y arriesga su liderazgo internacional**. Si bien ya se había advertido hace varios años un discurso que plantea el ambiente como “obstáculo para el desarrollo”, desde el 2022 se registra un cambio más claro en la narrativa oficial, que se materializa en acciones contrarias al discurso histórico, y en una mayor vulneración del patrimonio natural del Estado. Se redujeron y modificaron los límites de un área de conservación y se retiró el apoyo a iniciativas impulsadas por Costa Rica en el mundo. Revivió la discusión sobre explorar gas natural y petróleo, reactivar la minería a cielo abierto y la pesca de arrastre de camarón, y se debilitaron las capacidades institucionales, entre otros aspectos. En algunas zonas de aptitud turística, comienzan a verse tendencias que generan más desigualdad social. Todo lo anterior es caldo de cultivo para una intensa conflictividad que, en el año bajo estudio, se dirimió fundamentalmente por la vía judicial.

Un campo que ejemplifica el dilema estratégico que enfrenta Costa Rica y las paradojas entre su apuesta histórica en materia ambiental y la necesidad de avance en la sostenibilidad, es la gestión de los recursos marino-costeros y pesqueros. En esta edición se presenta una *mirada a profundidad* sobre este tema. En términos generales, el capítulo encuentra que el país aumentó su apuesta por la protección de los océanos, pero en un marco con importantes debilidades de información y de gobernanza, así como una alta conflictividad. El Estado costarricense tiene más de una veintena de instituciones con tareas en este ámbito; no obstante, su diseño no permite avanzar hacia una visión nacional integrada entre la conservación y el uso de los bienes marinos-costeros y pesqueros, vínculo que es necesario para la sostenibilidad y el desarrollo humano en paralelo. El criterio técnico y científico ha perdido peso en la toma de decisiones, y las comunidades perciben las debilidades de la gestión pública, como bien indicaron personas de la pesca que participaron en un proceso de consulta elaborado para este capítulo.

Costa Rica requiere conectar la agenda de desarrollo con la sostenibilidad, y para ello es necesario, entre otras cosas, construir política pública con base en información y visión de largo plazo; aprovechar el cuerpo de herramientas normativas vigentes; una ciudadanía activa y crear vínculos entre los sectores económico, social e institucional para actuar en correspondencia con las prioridades y desafíos en este campo. Lo que no ayudaría en esta tarea es si, por el contrario, la gestión y protección del ambiente se debilita (en el discurso y la acción) y cambia el lugar que el país ha dado históricamente al tema, con importantes beneficios en todos los ámbitos.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

Costa Rica ha logrado construir y consolidar una agenda de conservación reconocida, que se ha fortalecido a lo largo de los años y ha tenido implicaciones positivas en su posición internacional. Sin embargo, la sostenibilidad ambiental presenta un conjunto de aristas que el país ha dejado sin abordar preventiva y adecuadamente, por lo que hoy enfrenta el desafío de atender las contradicciones y retos derivados de esto. La política ambiental acumula ambigüedades en un contexto de escenarios complejos: una institucionalidad pública débil, con metas ambiciosas y capacida-

des disminuidas; la reaparición de narrativas y planteamientos “antiambientalistas”, una sociedad civil menos articulada y amenazas globales, climáticas y geopolíticas para su territorio. La combinación de estos elementos aumenta la vulnerabilidad de la naturaleza, la población y el desarrollo humano. Como resultado, el estancamiento y el abordaje de dichos desafíos se trasladan a un retroceso en la calidad ambiental y la posibilidad de dar contenido político y económico a las soluciones.

Para revertir los resultados negativos en el desempeño ambiental y minimizar los riesgos de retroceso en la sostenibilidad, Costa Rica

necesita definir sus apuestas en lo concerniente al desarrollo humano y discutir de forma amplia, transparente y participativa la ruta a seguir en los próximos años. Para ello cuenta con capacidades institucionales y humanas, con un cuerpo de herramientas normativas y de políticas sólidas, y con información actualizada y rigurosa. Aprovechar ese marco es clave para enfrentar las tensiones internas, las presiones por factores externos como el cambio climático y las crisis geopolíticas, así como la pérdida de las ventajas internacionales y logros del país en este campo.

## Aspiraciones

### Utilización de los recursos naturales según su capacidad de reposición

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

### Nivel asimilable de producción de desechos y contaminantes

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

### Reducción del deterioro ambiental

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

### Participación de la sociedad civil

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

### Minimización del impacto producido por los desastres

El impacto producido por los desastres como resultado de fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

### Equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

### Conciencia en la ciudadanía

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente; y la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

### Utilización del territorio nacional

El uso del territorio es concordante con la capacidad de uso potencial de la tierra y de su ordenamiento según las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

### Conocimiento e información ambiental

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE

## 4

## Armonía con la naturaleza

**Introducción**

Este capítulo da seguimiento al desempeño de Costa Rica en materia ambiental en el 2023 e inicios del 2024, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para ello evalúa cuánto se acercó o alejó el país de un conjunto de aspiraciones planteadas en este ámbito y asociadas, en general, con la armonía que las distintas actividades humanas y económicas desarrolladas en el territorio nacional tengan (o no) con la naturaleza.

El análisis se alimenta de investigaciones comisionadas para este Informe y realizadas por universidades públicas, entidades estatales, organizaciones no gubernamentales, sectores productivos y sociedad civil. El capítulo también se nutre de estudios propios orientados a generar nueva información, profundizar sobre los desafíos en este campo y generar herramientas para el debate y la toma de decisiones en áreas estratégicas que permitan la sostenibilidad del desarrollo humano en general.

En esta entrega se realiza una mirada a profundidad sobre la gestión de los recursos marino-costeros y pesqueros, a partir del análisis de tres grandes áreas: el estado del conocimiento, la caracterización de los distintos usos y sus implicaciones ambientales, sociales y económicas; así como el marco normativo, institucional y de gobernanza en el cual confluyen estos elementos. Aunado a lo anterior, se realizó un trabajo de campo para entender la perspectiva de actores locales sobre la conflictividad y los impactos de la

actividad pesquera en las comunidades. Este estudio se realizó gracias a la colaboración de la Agencia Francesa para el Desarrollo.

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera da seguimiento a los temas de riesgo y cambio climático, uso del agua, energía y suelo agrícola. Incluye un análisis actualizado sobre los patrones de la congestión vial. En la segunda sección se estudian las evidencias de una ruptura en la narrativa ambiental del actual Gobierno en relación con las posiciones favorables a la conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales que fueron características de las administraciones anteriores en las últimas tres décadas. En la tercera y última sección se presentan los hallazgos de un conjunto de estudios sobre los recursos marino-costeros y pesqueros. Se enfatiza en el estado de la información y el conocimiento en este campo; el uso, estado y presiones sobre estos bienes y el espacio marino, así como la gobernanza e institucionalidad para su manejo. Como complemento, se resume los resultados de un ejercicio de campo que se desarrolló para conocer la percepción de personas del sector en torno a los retos, conflictos y respuestas públicas en materia de pesca.

**Costa Rica se enrumba hacia una sociedad menos sostenible y más carbonizada**

En las últimas décadas, el país sentó las bases para el desarrollo de políticas ambientales que le permitieron lograr renombre internacional; como un líder

innovador en conservación ambiental. Estas políticas abrieron paso a mejoras significativas en asuntos clave como la conservación ambiental y crearon herramientas para abordar un mejor uso del territorio y de los recursos naturales, reducir el impacto ambiental de las actividades humanas y el riesgo para la población y los ecosistemas.

Desde los años noventa, estas fortalezas se combinaron con importantes debilidades en la gestión del patrimonio natural y el territorio que el Informe ha estudiado con detalle en ediciones anteriores. Estas debilidades propiciaron una acumulación de problemas no resueltos, los cuales se combinan con el surgimiento de nuevas amenazas globales que, de no ser abordadas, pueden comprometer aún más la sostenibilidad de la sociedad costarricense.

Una de estas amenazas es la acelerada evolución del calentamiento global, pues pone a Costa Rica, como a muchos otros países, en una situación de alto riesgo. La mitigación y adaptación a la crisis climática requiere acciones para, por un lado, enfrentar la magnitud y velocidad de sus efectos y, por otro, “mover la aguja” en el cumplimiento de las metas con las que el país se ha comprometido internacionalmente. Sin embargo, la evidencia demuestra que la sociedad costarricense sigue sin resolver el problema de la “construcción social del riesgo”; es decir, las causas subyacentes de los desastres por eventos climáticos, lo cual aumenta la vulnerabilidad de la infraestructura, del aparato productivo y, en general, de los

activos de la población. Este escenario crea nuevas presiones para proveer servicios de amplio acceso (particularmente el agua) e impulsar el desarrollo humano, mediante la modificación de patrones de alto impacto negativo en la producción agrícola y en el uso de la energía, que en la actualidad evolucionan en sentido contrario a la meta de descarbonización de la economía para el 2050.

### Cambio climático: un desafío de acción inmediata y en cuya atención el país va tarde

Uno de los desafíos medulares que enfrenta la gestión ambiental y, en general, la gestión del desarrollo humano vista en su conjunto se refiere al cambio climático. Su abordaje obliga a construir un tipo de política pública y agenda de prioridades poco frecuentes en la historia reciente del país: con visión de largo plazo, ejecutada mediante una coordinación tanto interinstitucional como intersectorial y con un enfoque geográfico; además, se basa en la evidencia científica más robusta y actualizada. Reducir la exposición y el riesgo de la sociedad costarricense al cambio climático depende del tipo de intervenciones y de la construcción social de riesgos como la pobreza, la exclusión social o el desorden territorial, asimismo de la disminución de las emisiones en sectores económicos con muchas décadas de ser focos de creciente contaminación.

Este fenómeno global, extensamente estudiado en décadas recientes, muestra los impactos actuales y las preocupantes proyecciones en Costa Rica, país ubicado en una región destacada por su susceptibilidad a los fenómenos climáticos. De hecho, se trata de una zona en donde se anticipan significativas alteraciones climáticas (Giorgi 2006, Rauscher et al., 2008) y que experimentó algunos de estos cambios desde la segunda mitad del siglo XX (Aguilar et al., 2005; Malhi y Wright, 2004). En la actualidad, se prevé el ascenso del nivel del mar en ambas costas, el incremento de las temperaturas superficiales del océano en el Caribe y el Pacífico, y modificaciones en los patrones de precipitación y temperatura del aire (Aguilar et al., 2005; Rauscher et al.,

2008). Desde hace sesenta años, la región ha registrado aumentos de temperatura cercanos a 1°C (Aguilar et al., 2005).

Los datos de las estaciones meteorológicas muestran, en efecto, un incremento general en la frecuencia de noches y días cálidos (entre 1,7% y 2,5% por década) y una disminución de días y noches frías (2,2% y 2,4% por década) con extremos que exhiben un aumento significativo de entre 0,2°C y 0,3°C por década. El calentamiento es mayor durante la estación húmeda, lo cual reduce los contrastes estacionales de temperatura. Sin embargo, las tendencias de la precipitación total anual no manifiestan un incremento significativo (8,7 mm por década), aunque la intensidad de las precipitaciones sí resultan significativas en la intensidad de los eventos extremos y muy extremos en la región (18,1 y 10,3 mm por década; Aguilar et al., 2005).

La región centroamericana ha vivido episodios de sequía y precipitaciones intensas que han impactado tanto a los ecosistemas como a las comunidades humanas. La variabilidad interanual y los recurrentes períodos multianuales de precipitaciones extremas, que han sido características prominentes del clima en el istmo (Hastenrath y Polzin, 2013).

Identificada como un “*hot spot*” de cambio climático en futuros escenarios, Centroamérica se proyecta en los modelos climáticos como una región particularmente afectada por el aumento de la temperatura y la reducción de las precipitaciones (Giorgi, 2006; Neelin et al., 2006; Imbach et al., 2012). Las proyecciones señalan un crecimiento estadísticamente significativo en la temperatura y las olas de calor en toda la región y las estaciones para finales del siglo XXI (Biasutti et al., 2012). Además, se anticipa una disminución de las precipitaciones en la mayor parte de la región centroamericana desde marzo hasta agosto (>75% de los modelos climáticos; Biasutti et al., 2012).

Costa Rica se caracteriza por una diversidad climática que es tan rica y variada como su biodiversidad. La marcada influencia de los vientos alisios, los cuales interactúan con los relieves propios de la geografía local, genera regí-

menes de precipitación que determinan, a su vez, dos ecosistemas predominantes: el tropical seco y el tropical lluvioso (Castillo, 2021).

El ecosistema tropical seco se asocia a una distribución bimodal de precipitación en la vertiente del Pacífico, compuesta por una época seca de noviembre a abril y una lluviosa de mayo a octubre. La migración latitudinal de la zona de convergencia intertropical (ITCZ), la variación estacional de la radiación solar y los vientos de bajo nivel que interactúan con la geografía local, son algunos de los factores que contribuyen a la distribución bimodal (Alfaro et al., 2018). Esta se manifiesta en dos máximos: uno de mayo a junio y otro, más pronunciado, de septiembre a octubre, intercalados por un mínimo relativo entre julio y agosto, conocido regionalmente como la sequía de verano o “*veranillo*” (Magaña et al., 1999). Este fenómeno, también denominado Midsummer Drought (MSD; Karnauskas et al., 2013), es un aspecto crucial para entender la dinámica de los ecosistemas y la gestión de los recursos hídricos en la región (Castillo, 2021).

La región del Caribe es el principal asiento (aunque no el único) del ecosistema tropical lluvioso. Presenta un régimen de lluvias casi continuo a lo largo del año en las áreas costeras, con precipitaciones que aumentan de sur a norte y alcanzan su máximo cerca de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua (Amador, 2008). En las regiones interiores de esta vertiente, la actividad convectiva y la interacción del flujo con la cordillera modulan las precipitaciones, aunque a escala local, algunos fenómenos, como la brisa marina y las circulaciones entre valle y montaña, también juegan un papel importante (Sáenz y Amador, 2016).

El agente impulsor climático más dominante en Costa Rica es conocido como el anticiclón subtropical del Atlántico Norte (NASH; Amador et al., 2016). Su fortalecimiento o debilitamiento modula los vientos alisios del norte que se encuentran cerca del flanco ecuatorial (Alfaro et al., 2018). Además del NASH, otros mecanismos atmosféricos, como la migración estacional de la ITCZ, la incursión de frentes fríos

y la propagación de las perturbaciones tropicales también influyen significativamente en el clima costarricense (Castillo, 2021).

Este mosaico de influencias climáticas y patrones de precipitación en el país plantea desafíos para la gestión de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible. Además, la comprensión detallada de estos patrones y sus efectos se torna esencial para informar sobre las estrategias de adaptación al cambio climático y garantizar que los ecosistemas únicos y las especies que los habitan puedan prosperar en el futuro.

Una actualización de los estudios de Aguilar et al. (2005), realizados a inicios del presente siglo y citados al inicio de este acápite, señala que, para el año 2020, Costa Rica había experimentado un incremento promedio de 1,4°C en la temperatura superficial terrestre desde la era industrial. Este promedio engloba el calentamiento acaecido tanto en la superficie terrestre como en los océanos. Se trata de un valor superior al promedio global que para ese año fue de 1,3°C (Berkeley Earth, 2022).

En cuanto a la evolución de los extremos climáticos, las temperaturas medias máximas diarias en el período 1855-2018, experimentaron una variación de  $29 \pm 1,4^\circ\text{C}$  en 1855 a  $30,7 \pm 0,2^\circ\text{C}$  en el 2018, lo cual representa una variación de  $+1,7^\circ\text{C}$  en 163 años. Por otro lado, la temperatura media mínima diaria varió de  $20 \pm 1^\circ\text{C}$  en 1855 a  $21,2 \pm 0,2^\circ\text{C}$  en el 2018, una variación de  $1,2^\circ\text{C}$  en esos años. En los mapas 4.1 se visualizan las anomalías de precipitación y temperatura en los meses más húmedos o secos y sus proyecciones en escenarios de cambio climático para el 2050, los cuales muestran el grado en que algunas zonas del país verán alterados sus promedios y patrones en ambos indicadores, uno de los principales efectos de este proceso sobre el clima en el territorio.

**Crece la vulnerabilidad social a desastres hidrometeorológicos, aun con menos eventos**

El clima golpea a las poblaciones y especialmente a las más vulnerables tanto por los efectos del cambio climático como por las condiciones normales de variabilidad descritas en el acápite

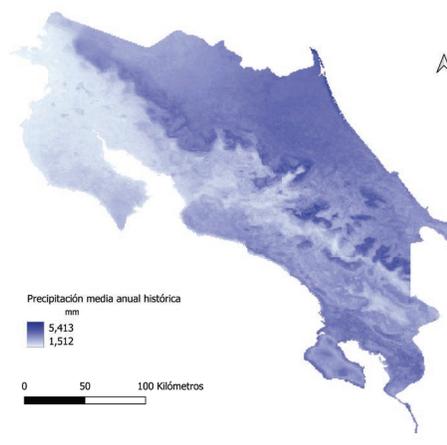
anterior. Los factores socioeconómicos y territoriales que determinan la mayor o menor construcción social del riesgo son los que tornan un evento climático en un desastre social, más que la cantidad de estos fenómenos o su magnitud. El año 2023 ofreció un ejemplo ilustrativo de esta afirmación, pues pese a ser un año sin condiciones climáticas extremas y en el que se registraron menos desastres, se mantuvieron, sin embargo, las afectaciones, principalmente en las viviendas y las personas con mayor grado de exposición, debido a la pobreza y a la falta de una planificación territorial que reduzca ese riesgo.

De los 100 desastres registrados en la base de datos DesInventar en el 2023, 94 fueron de tipo hidrometeorológico, una proporción consistente con lo reportado en años anteriores. Cabe recordar que esta base contiene información sobre pérdidas, daños o efectos ocasionados por emergencias o desastres en tres escalas espaciales: nacional, cantonal y distrital. En dicho año, el 32% de los desastres con este origen fueron inundaciones, seguido por lluvias y, en menor medida, por avenidas torrenciales y deslizamientos.

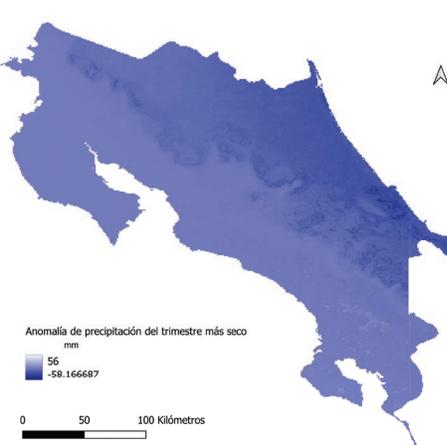
**Mapas 4.1**

**Precipitación y temperatura: promedios históricos y estimación de anomalías por cambio climático**

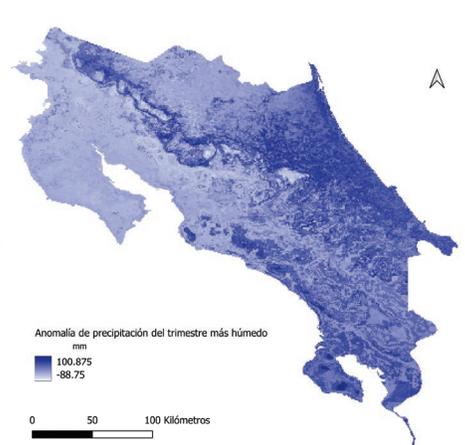
(a) Precipitación media anual histórica (1970-2000)



(b) Anomalía de precipitación del trimestre más seco



(c) Anomalía de precipitación del trimestre más húmedo



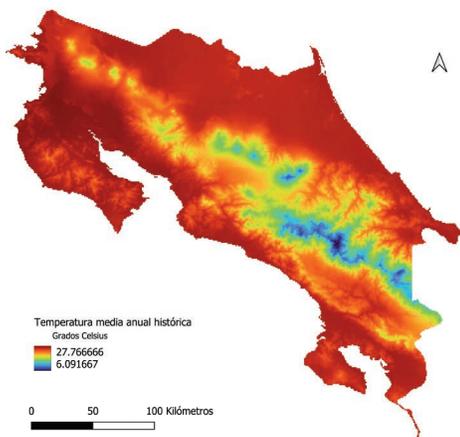
Fuente: Corrales, 2023 con datos de IPCC, 2023.

Continúa →

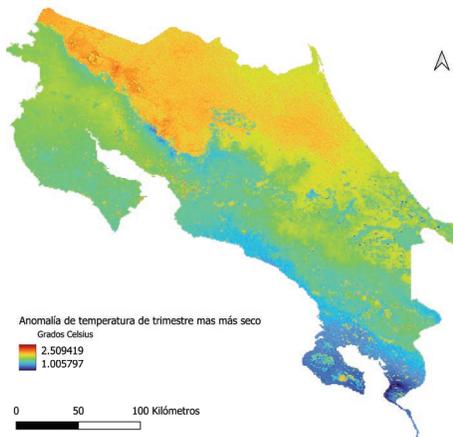
## Mapas 4.1 &gt;&gt; Continuación

## Precipitación y temperatura: promedios históricos y estimación de anomalías por cambio climático

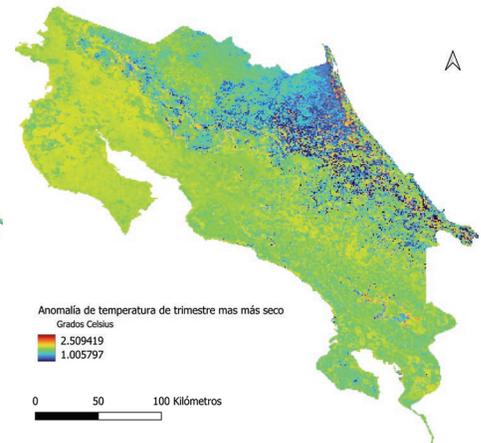
(d) Temperatura media anual histórica (1970-2000)



(e) Anomalía de temperatura del trimestre más seco



(f) Anomalía de temperatura del trimestre más húmedo para el 2050, bajo el escenario de cambio climático ssp245 del CMIP6.



Fuente: Corrales, 2023 con datos de IPCC, 2023.

En términos territoriales, estos acontecimientos se concentraron —en orden de importancia— en cinco cantones que, en conjunto, reunieron el 42% del total, a saber: San Carlos, El Guarco, Puntarenas, Desamparados y Esparza (UNDRR, 2024). En el centro del país sobresalen El Guarco y Desamparados por las afectaciones debido a inundaciones y lluvias fuertes. Fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) destaca San Carlos por la cantidad de impactos reportados a raíz de las avenidas torrenciales en el río Aguas Zarcas como resultado de las fuertes lluvias y las ráfagas de viento (IMN, 2023).

Los distritos especialmente afectados por desastres fueron Tobosi de El Guarco, San Rafael Abajo de Desamparados y Caldera de Esparza. En este último caso llama la atención que los impactos se dieron por marejadas, las cuales ocasionaron inundaciones en viviendas y en infraestructura pública. Esta situación se asocia al hecho de que el nivel medio del mar alcanzó un máximo histórico en los registros satelitales (disponibles desde 1993), como consecuencia del calentamiento de los océanos, así como por la

fusión de glaciares y mantos de hielo (WMO, 2024).

Entre los impactos recurrentes por desastres se destacan los que afectan a la población y la infraestructura (gráfico 4.1). En el primer caso, en el 2023 se contabilizaron 610 personas perjudicadas. Todas las afectaciones tuvieron como origen las inundaciones y, por ende, las lluvias, las cuales se asociaron al nivel de vulnerabilidad al que estaban expuestas tanto las personas como las edificaciones (Orozco et al., 2024). Se contabilizaron 165 viviendas afectadas (UNDRR, 2024), la mayor proporción localizada en los cantones de San José (específicamente en Barrio Luján) y Golfito (en La Mona). Las lluvias, inundaciones y deslizamientos fueron las principales causas de los daños reportados a este tipo de infraestructura (UNDRR, 2024).

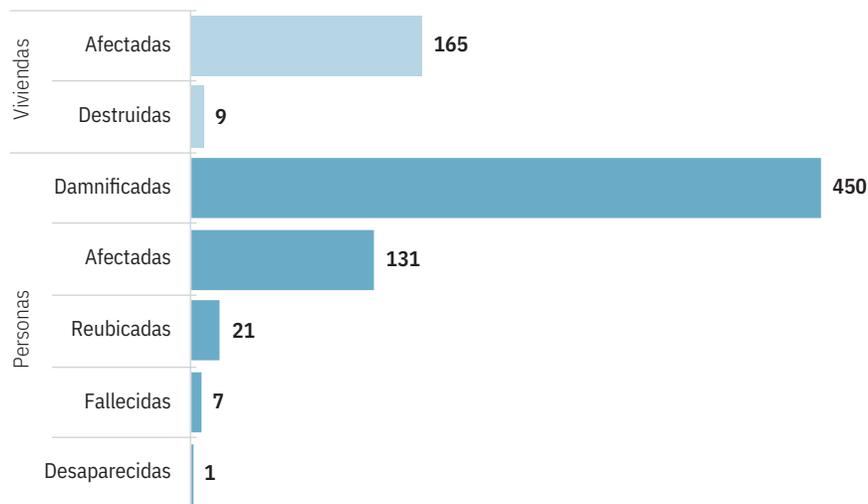
De acuerdo con Orozco y Brenes (2023) el elevado número de viviendas afectadas y la frecuencia con que esta afectación sucede confirma la importancia de avanzar en la adopción de herramientas de gestión territorial, como el plan regulador cantonal (PRC). Sin embargo, para octubre de 2023 solo 42

de 84 cantones cuentan con un PRC vigente, cerca de la mitad de estos fueron aprobados antes del año 2000 y solo una cuarta parte presenta la viabilidad ambiental aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena). La situación de los lugares más afectados por desastres en cuanto a este aspecto es variable. En Desamparados, Puntarenas y San Carlos el PRC solo cubre el distrito cabecera del cantón. El único caso con un PRC completo es El Guarco. Por su parte, Esparza no documenta este instrumento (INVU, 2024). Así las cosas, sin embargo, es preciso reconocer que la promulgación de un PRC no es, per se, garantía de un mejor manejo de la gestión social del riesgo, pues ello depende de la calidad y fundamento científico con que haya sido formulado. Este Informe sugiere que la existencia de un PRC mejora la probabilidad de que se establezcan instrumentos territoriales para mitigar riesgos, en comparación con situaciones en las que no existe ninguno.

Es importante señalar que la cantidad de impactos por desastres registrados en el 2023 fue notablemente menor a los documentados en el 2020 (1.526), 2021

## Gráfico 4.1

## Distribución de los impactos de desastres por eventos hidrometeorológicos, según tipo. 2023



Fuente: Chacón, 2024 con base en datos de UNDRR, 2024.

(1.002) y 2022 (1.198). Esta disminución obedece a que el período 2020-2022 estuvo marcado por el triple episodio de La Niña; es decir, más lluvias y vientos, mientras que el 2023 se encontraba bajo la influencia climática de El Niño, el cual ocasionó menores precipitaciones, principalmente en la vertiente del Pacífico (Orozco-Montoya y Penalba, 2023). Lo anterior no significa que las sequías no generen impactos, sino que al ser un evento “lento” y “silencioso” se manifiestan a un ritmo distinto y solo se exacerbaban con el tiempo (Orozco et al., 2024).

En el año bajo estudio se experimentaron 13.492 sismos en el territorio nacional, con un intervalo de magnitud local (Ml) de entre 0,01 y 6,8. Los temblores de mayor dimensión ocurrieron en el Pacífico Sur (a lo largo de la zona de fracturas de Panamá); el Pacífico Central (frente a la costa de Dominical) y en la región sur de la zona de subducción nicaragüense (hacia el noroeste del Golfo de Papagayo). Por su parte, los sitios sísmicamente más activos fueron —en orden de importancia— Santa María de Dota, San Marcos de Tarrazú, San Rafael y San Isidro de Heredia en la Región Central; las costas de Quepos, Uvita y Garabito de Puntarenas en el Pacífico Central

(Ovsicori, 2024). Es pertinente mencionar que en ningún caso se reportaron afectaciones importantes para las edificaciones, las personas o los medios de vida de la población. Un elemento que contribuye en la contención de impactos por este tipo de eventos es el hecho de adoptar instrumentos como el Código Sísmico de Costa Rica, en el cual se determinan normas y prácticas a seguir para el diseño de infraestructura sísmo-resistente (CFIA, 2022).

Además, se reportaron 2.679 emergencias fisicoquímicas, el 95,6% asociadas con el uso de gas licuado de petróleo (GLP; Benemérito Cuerpo de Bomberos, 2024). Con el propósito de minimizar los riesgos por este tipo de accidentes en el 2018 se determinó que, para mayo del 2024, los entes concesionarios de GLP debían sustituir el 100% de las válvulas a rosca (decreto 4115-Minae). A junio del 2024 se reportó un nivel de avance para esta meta del 60% de los cilindros muestreados para la GAM. En contraste, en cantones como Talamanca, Pococí, San Carlos, Liberia, Bagaces, Limón, Corredores, Santa Cruz y Golfito se advierte un importante rezago en la transición a este modelo de válvulas (Aressep, 2024a).

Una mirada de largo plazo a la evolución de la gestión social del riesgo evidencia que, pese a los avances formales, el país sigue siendo altamente vulnerable a los efectos de fenómenos climáticos. Un estudio realizado para este Informe da cuenta de un escenario en el cual se mantienen las condiciones que favorecen la construcción de ese riesgo (Orozco et al., 2024). Las personas autoras analizaron los patrones temporales y espaciales del comportamiento de los desastres por eventos naturales para el período 1994-2023. Para ello utilizaron la base de datos DesInventar que, en su registro, incluye variables asociadas a cuatro grandes componentes: geografía, tipo de eventos, tipo de causas y efectos.

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

## GESTIÓN DEL RIESGO

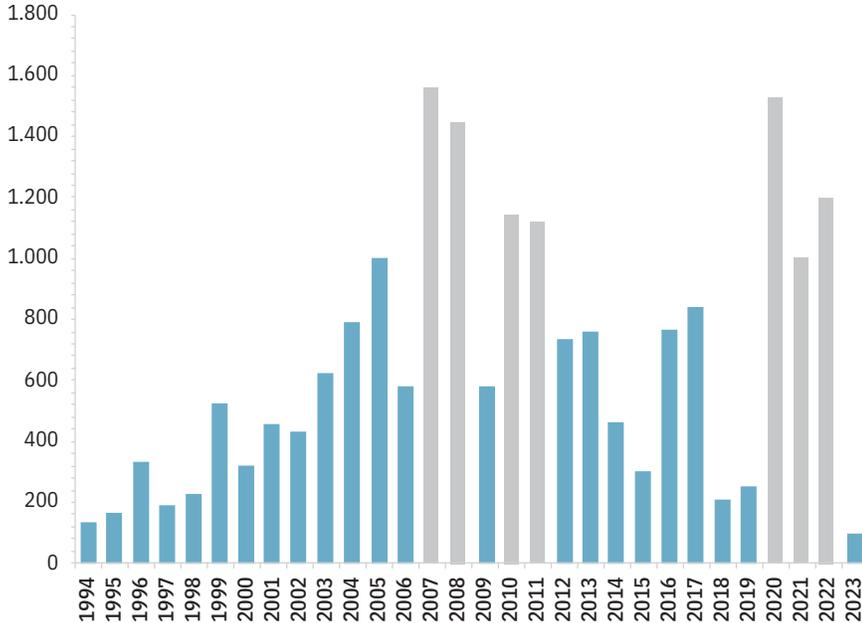
véase Orozco et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Entre 1994 y 2023 se contabilizaron 19.782 impactos como resultado de desastres por fenómenos climáticos. Casi la mitad (49,1%) se generó en una sola década (2004-2013). En este lapso, el promedio de eventos por año fue de 971, casi tres veces la media para el período 1994-2003. Luego de este lapso, el número de casos registrados se redujo. A partir del 2014 se presentó un 31,5% menos que en el decenio anterior. No obstante, uno de los tres “picos” de desastres ocurrieron en este último decenio (gráfico 4.2). Vistos con una perspectiva de treinta años, estos “picos” sumaron el 45,5% de los desastres y fueron resultado de las intensas lluvias generadas por el fenómeno de La Niña en la vertiente del Pacífico.

El análisis espacial muestra patrones de concentración territorial de los impactos por desastres ocurridos a lo largo de treinta años (mapa 4.2). Al clasificar los cantones según el nivel de afectación, se identificó tres conglomerados. El primero se denominó de “alta afectación” y está integrado por 21 cantones que, en conjunto, suman el 54,8% del total de impactos

Gráfico 4.2

**Evolución de los desastres causados por fenómenos climáticos. 1994-2023<sup>a/</sup>**



a/ En color gris los años "pico".

Fuente: Orozco et al., 2024 con datos de UNDRR, 2024.

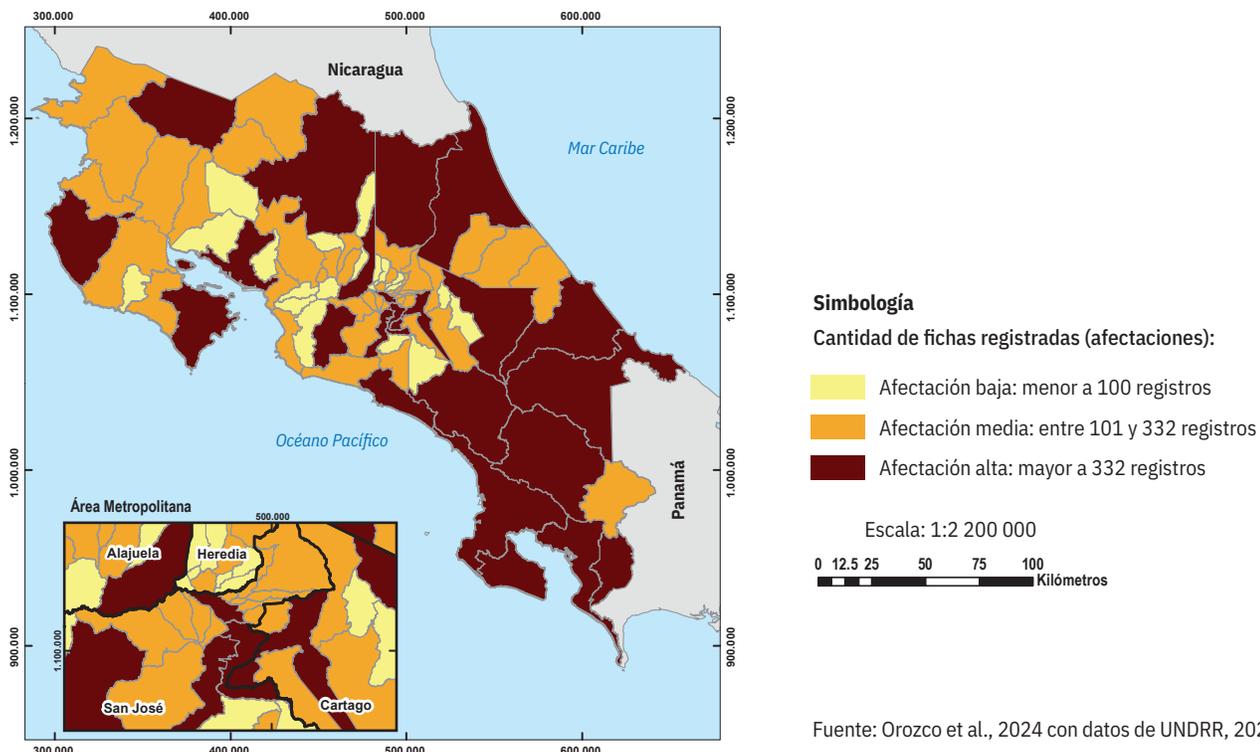
reportados. Se trata de localidades que registraron entre 332 y 1.004 afectaciones. También presentan el mayor número de personas damnificadas, heridas y fallecidas. En total, se contabilizó 1.141.650 que experimentaron alguna o todas estas afectaciones y 41.633 viviendas afectadas o destruidas. Sobresalen los casos de Desamparados, Pérez Zeledón, San José, Alajuela, Puntarenas y Corredores.

Un segundo grupo, descrito como de "media afectación", reúne al 47,6% de los cantones entre los que destacan La Unión, Nicoya, Siquirres, Garabito, Matina, Parrita, Alajuelita, Heredia y Goicoechea. En este grupo, el número de impactos es más bajo, pues ronda entre los 100 y los 320. A pesar de que registran menos personas damnificadas, heridas o fallecidas, presentan, sin embargo, la mayor proporción de personas afectadas: 48,7% del total. En este caso se reportó 26.626 viviendas afectadas o destruidas.

Por último, está el conglomerado de "baja afectación" conformado por el 27,4% de los cantones. En estos muni-

Mapa 4.2

**Distribución de los impactos de desastres por eventos hidrometeorológicos, por cantón, según nivel. 1994-2023**



Fuente: Orozco et al., 2024 con datos de UNDRR, 2024.

cipios, el número de impactos es menor a 100 y, en conjunto, apenas reúnen el 8,1% de las afectaciones. Los registros muestran que, en ellos, la cantidad de personas afectadas, damnificadas, heridas o fallecidas fue de 182.971 y se contabilizó menos de 5.000 viviendas afectadas o destruidas. Se trata de niveles 9,9 y 6,3 veces menores a lo reportado para el primer y segundo conglomerado, respectivamente. En esta situación sobresalen Puerto Jiménez, Santa Bárbara, Turubares y Santo Domingo. Todos con más de 90 impactos.

### Debilidades en la gestión del agua ponen en riesgo el desarrollo humano del país

En el 2018 el *Informe Estado de la Nación* planteó que Costa Rica ha sido eficaz en aprovechar el agua para proveer servicios de amplio acceso e impulsar el desarrollo humano. La información actual evidencia, sin embargo, la existencia de importantes debilidades en la gestión de ese recurso y de factores externos, tanto naturales como antropogénicos, que ponen en riesgo su uso y, por ende, el desarrollo humano sostenible: sin agua, este no es posible. Esta combinación de elementos está generando condiciones objetivas para una crisis hídrica.

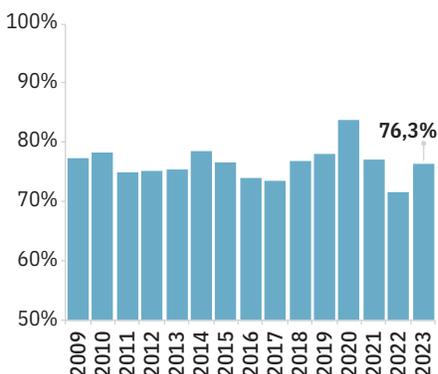
Desde el lado de la demanda no hay cambios significativos recientes. El volumen concesionado por la Dirección de Agua del Minae se mantuvo en el intervalo reportado para los últimos años. Así, pues, se otorgó 1.005 concesiones para extracción de agua dulce equivalentes a un caudal de 33.473 hectómetros cúbicos (Hm<sup>3</sup>). La mayor proporción se obtuvo de las cuencas del Río Bebedero y Río Grande de Tárcoles. En conjunto de estos dos sitios se extrajo el 92,4% del agua solicitada a nivel nacional en 2023 (Dirección de Agua-Minae, 2024). El valor restante se recibió de las otras 28 cuencas con licencias, entre ellas: Tempisque, Zapote, San Carlos, Reventazón y Abangares. La concentración del agua concesionada expone la dependencia de pocas fuentes para cubrir la demanda.

Los datos oficiales muestran que el 89,9% del agua se orientó a la produc-

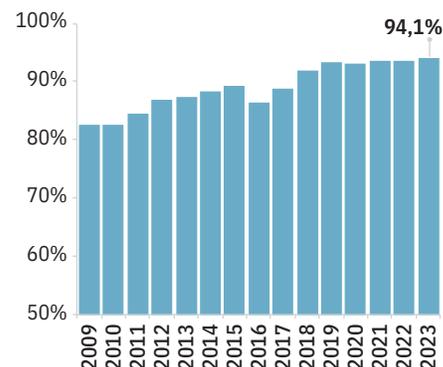
### Gráficos 4.3

#### Porcentaje de la población que recibe agua en la vivienda, según característica

a) Con control de calidad



b) Con tratamiento y/o desinfección



Fuente: Chacón, 2024 con base en datos de Mora y Portuguez, 2024.

ción de energía hidroeléctrica, lo que se denomina un uso no consuntivo<sup>1</sup>. Se trata de un nivel 1,2 puntos porcentuales menor a lo concesionado para este fin en el 2022 (Dirección de Agua-Minae, 2024). Dicho comportamiento coincide con una menor producción de electricidad a partir del uso de agua en 2023 e inicios de 2024, como resultado de la disminución de las precipitaciones. La proporción restante del agua extraída se distribuyó entre siete usos consuntivos<sup>2</sup>, a saber: riego, consumo humano, agropecuario, agroindustrial, industrial, turístico y comercial. En este indicador tampoco se reportó transformaciones significativas acordes a lo estipulado para el mediano plazo.

Si se considera únicamente el agua para usos consuntivos (3.391 Hm<sup>3</sup>), la mayoría (6,2 de cada 10 Hm<sup>3</sup>) se empleó en actividades de riego. Un 22,8% se destinó a consumo humano, un 6,6% al sector agropecuario y un 5,5% a la agroindustria (Dirección de Agua-Minae, 2024). Con excepción de este último, en todos los casos se reporta un incremento en el volumen concesionado, principalmente en el agro y el riego. La tendencia al aumento en este indicador puede ser una señal de mayores presiones sobre el recurso hídrico.

El volumen concesionado para consu-

mo humano mantuvo un valor similar a lo otorgado en el 2022: 774 Hm<sup>3</sup> (Dirección de Agua-Minae, 2024). Sin embargo, la cifra es 3,2 veces mayor que el promedio reportado para el período 2016-2021. Este fuerte incremento de la demanda llama la atención por dos razones: primera, se presentó en un período relativamente corto y, segunda, porque no es posible identificar los motivos de esta alteración, pues los informes oficiales no presentan valoraciones al respecto.

En este ámbito un hecho positivo fue el crecimiento de la cobertura de agua potable para consumo humano. Después de una atípica caída en el 2022, en el año bajo estudio 4.864.284 personas recibieron agua gestionada de forma segura (92,4% del total de la población), es decir, agua procedente de una fuente mejorada que se ubica dentro de una vivienda o parcela, disponible en el momento necesario, libre de contaminación fecal y sustancias químicas prioritarias (Mora y Portuguez, 2024). Los entes comunales también registran una mejora en este indicador, pues la población con agua potable pasó de 75% en el 2022, a 81,2% en el 2023. Paralelamente, se reportó un incremento en el porcentaje de personas que recibe agua sometida a programas de control de calidad y abastecida con tratamiento o desinfección (gráficos 4.3).

No obstante, en la actualidad el país experimenta mayores dificultades para garantizar un suministro de agua suficiente, continuo y de calidad. Los registros administrativos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) confirman la existencia de importantes brechas entre la demanda y la oferta de agua en distintos puntos del territorio nacional. Se estima que en el inicio del 2023 el déficit hídrico para el abastecimiento de agua potable en el país fue de -556,3 litros por segundo (l/s).

En el caso de la GAM los datos muestran un déficit de -356,4 l/s (ICAA, 2024d). De los 31 sistemas de acueductos que conforman esta zona, 22 se encuentran en condición deficitaria, siendo el más amplio el sistema de abastecimiento de Tres Ríos: -298,7 l/s. De acuerdo con el AyA se trata de un sistema catalogado como “deficitario con crecimiento máximo”, lo cual significa que ya alcanzó su capacidad para cubrir la demanda del servicio, pero no es suficiente (E<sup>3</sup>: Angulo, 2024). Aunque en menor intensidad Los Cuadros, San Juan de Dios, San Rafael de Coronado, Pizote, Guatuso Patarra y Chiverrales experimentan una situación similar. En estos el déficit ronda entre -1,7 l/s y -12,4 l/s.

La situación más grave la enfrentan los sistemas que abastecen Los Sitios, Quitirrisí (Ciudad Colón), Jericó, Matinilla, el Sur de Alajuelita y Ticufres-Quebrada Honda, dado que la brecha entre la oferta y la demanda es mayor (ICAA, 2024d). Ello ha obligado a poner en funcionamiento acciones permanentes para el control hídrico del sistema, las cuales van desde el desabastecimiento, el servicio discontinuo y el abastecimiento mediante camiones cisterna, hasta los racionamientos. Además, en estas zonas únicamente se aprueba nuevos servicios para unidades de vivienda o comercio individual, resultantes de la aplicación del concepto “desarrollo máximo de crecimiento” (Vargas, 2024).

En lo concerniente a los sistemas periféricos, la información sobre su capacidad hídrica para el 2023 muestra un déficit hídrico promedio de -199,9 l/s, con variaciones por región. En la región

Huetar Caribe la brecha es de -80,8 l/s, en la Central Oste y la Brunca es de -21,2 l/s y -19,1 l/s, respectivamente. Si se analiza esta información por acueducto sobresalen como problemáticos los casos de Limón, Barranca-El Roble-Chacarita, Hone Creek-Puerto Viejo, El Pasito y Siquirres, al presentar diferencias entre la oferta y la demanda superiores a los 10 l/s. En un segundo grupo se ubican Colorado, Cariari-Anita Grande, Esterrillos Parrita, Batán-28 Millas, el Sistema Integrado de Corredores, Las Tablas, El Gallo de Curubandé, Cóbano y Flamingo con déficits que van de 6,2 l/s a 9 l/s (ICAA, 2024e).

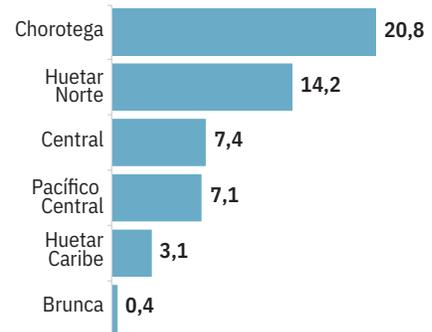
En términos generales se puede afirmar que, aunque el comportamiento del déficit hídrico puede variar de un año a otro por distintos factores, hay casos como el de Ticufres-Quebrada Honda, Jericó, Tres Ríos, el Sistema Integrado de Corredores, Hone Creek-Puerto Viejo y El Pasito donde esta situación es recurrente. Por su parte, al analizar los reportes de cortes y racionamientos del AyA, se observa que algunos de los sistemas con déficit hídrico coinciden con los que registran mayor cantidad de cortes o racionamientos de agua (Vargas, 2024).

Este Informe no logra reportar avances en el manejo de las pérdidas de agua, un factor que agudiza las problemáticas para atender la demanda por agua, pues interviene negativamente en la disponibilidad de este recurso. En el 2023, el promedio nacional de agua no facturada fue de 52,5%. En la GAM aumenta a 56% (ICAA, 2024a) y en los sistemas periféricos se reduce a 49,1% (ICAA, 2024b). Si se desagrega este valor por región de planificación, en todos los casos este indicador es superior al 40%, siendo la Huetar Caribe la que contabiliza el índice más alto (60,3%).

Las debilidades en la gestión del agua, sobre todo en escenarios de limitados recursos económicos, cambios en el clima y presiones por el recurso hídrico, dificulta garantizar el acceso al agua en distintas partes del territorio. Los entes operadores han tomado medidas como el rechazo de nuevas solicitudes de disponibilidad. El AyA, por ejemplo, negó el 21,9% de los 98.365 trámites de este tipo

Gráfico 4.4

**Porcentaje de solicitudes de disponibilidad de agua rechazadas por las Asada, según región. 2023**



Fuente: Vargas, 2024 con datos de Aresep, 2023.

que recibió entre 2019 y 2023. Por su parte, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia se rehusó a otorgar el 11,8% de las 1.464 solicitudes registradas en el período 2022-2023. En el caso de los sistemas comunales, el porcentaje de no aceptación fue, en promedio, de 9,7% (Aresep, 2023). Este varía notablemente si se desagrega por región (gráfico 4.4). Los casos más graves ocurrieron en la Chorotega (20,8%) y la Huetar Norte (14,2%).

El alto nivel de rechazo de solicitudes de disponibilidad en la región Chorotega contrasta con los índices de crecimiento inmobiliario de algunos de los distritos costeros. Según Hidrocec y OBTUR, actualmente 22 Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales (Asada) no cuentan con la capacidad hídrica para otorgar nuevas disponibilidades de agua en el litoral guanacasteco, donde se localiza nichos con fuerte oferta turística residencial y de alta demanda del recurso hídrico (Silva, 2024).

Otro de los frentes problemáticos es la continuidad de los servicios de agua. La información para analizar esta variable es limitada y presenta algunos vacíos en el registro (para más detalles véase Vargas, 2024). Sin embargo, los datos recopilados

permiten formular algunas valoraciones de orden general. En primer lugar, visto con una perspectiva de mediano plazo, los recortes del servicio de agua son cada vez más frecuentes en la GAM. Mientras en el 2015 se registró únicamente 398, en el 2020 esta cifra llegó a 7.315, en el marco de la pandemia por covid-19. Pese a que bajó a 3.424 casos en el 2023, este nivel es casi ocho veces superior al 2015 (ICAA, 2024c). A mediados del 2024 se registró 2.428 episodios de este tipo, el 70,9% de lo reportado para el año previo (gráfico 4.5).

Una conclusión del análisis precedente es que, aunque con una intensidad diferente, el tema del abastecimiento de agua es un problema presente en todo el territorio nacional. En el 2023 se contabilizó 6.279 cortes del servicio de agua fuera de la GAM, un 35,9% más que en el 2022. Más de la mitad de estos casos se presentaron en la región Brunca (58,5%). De acuerdo con Vargas (2024), entre las razones que justifican la adopción de este tipo de medidas se encuentran el estado de la infraestructura, la variabilidad y cambio climáticos, la disminución en la producción del caudal, los focos de contaminación y el bajo tratamiento de aguas residuales, así como rezagos en inversiones e infraestructura para aumentar la cobertura. Una auditoría de la Contraloría General de la República determinó que el 57% de los proyectos más importantes del AyA debían concluir en enero de 2024; no obstante, al cierre de este Informe continúan en ejecución. Esto retrasa las mejoras en calidad, cantidad y continuidad que beneficiarían a aproximadamente 2,8 millones de personas en todo el país (CGR, 2024a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

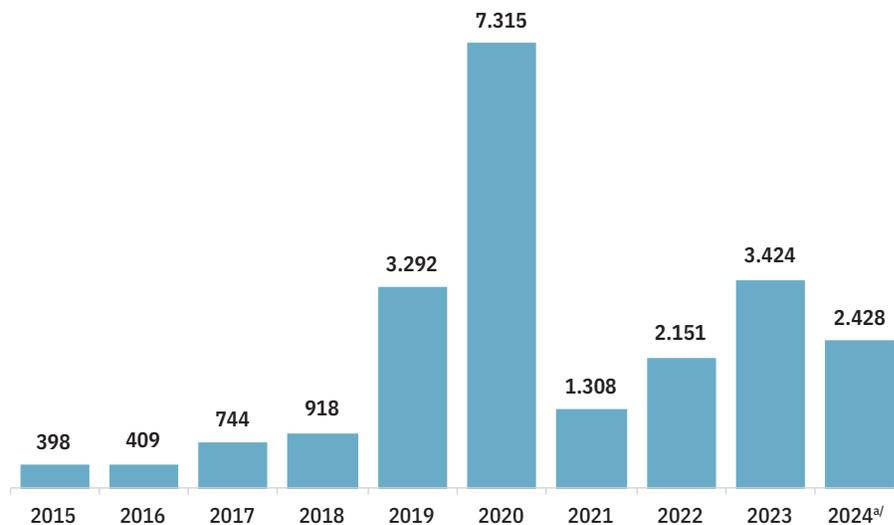
### GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO

véase Vargas, 2024, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Costa Rica mantiene importantes retos en relación con la gestión para asegurar la calidad de los recursos hídricos. Pese a

Gráfico 4.5

### Cantidad de cortes del servicio de agua en sistemas de acueductos de la Gran Área Metropolitana



a/Los datos corresponden al período que va entre enero y junio de 2024.

Fuente: Vargas, 2024 con datos de ICAA, 2024c.

que se carece de información para valorar el estado real de los cuerpos de agua en el territorio nacional, desde inicios del siglo XXI se registró distintos focos de contaminación en fuentes de agua y acueductos (Mora y Portuguez, 2024). El caso más reciente se presentó en enero del 2024, cuando varios distritos de Tibás, Moravia y Goicoechea vieron afectado el suministro de agua potable por contaminación con hidrocarburos, específicamente por la presencia de xilenos (meta-xileno, el orto-xileno y el para-xileno) en la toma de agua de Quebrada Honda 2 que gestiona el AyA. Además de la contaminación se produjo afectaciones en la salud de las personas. Según un reporte de la Escuela de Química de la UCR, estas sustancias pueden provocar daños en la piel y las vías respiratorias, malestares estomacales producto de irritaciones si es ingerido, incluso vómitos o diarreas si la proporción que se consumió es considerable (UCR, 2024a). Aunque el origen de estos focos varía, en los últimos años se reporta esfuerzos puntuales para gestionar los relacionados con contaminantes emergentes (recuadro 4.1).

Finalmente, Costa Rica tiene varios años sin avances en el saneamiento de las

aguas residuales. La opción más extendida sigue siendo el tanque séptico (71,1%), pues ofrece un tratamiento básico (Mora y Portuguez, 2024). Además, los esfuerzos por ampliar la cobertura de alcantarillado con saneamiento se vieron afectados por la deficiente gestión en el desarrollo de proyectos de infraestructura de este tipo (CGR, 2024a) y, recientemente, por la suspensión de empréstitos que estaban aprobados para desarrollar el alcantarillado y la respectiva planta de tratamiento de aguas residuales de Golfito, Quepos, Jacó, Palmares y la segunda etapa del proyecto de “Mejoramiento Ambiental de la GAM” (E: Mora, 2024 y E: Astorga, 2024). En suma, las necesidades en este ámbito han quedado relegadas.

El bajo tratamiento que se da a las aguas residuales en Costa Rica es un indicador de que una buena parte del agua que se usa regresa a los distintos cuerpos receptores en condiciones que no son ambientalmente sostenibles. La información disponible para analizar este aspecto es limitada. Los datos de la Dirección de Agua del Minae muestran que a julio del 2024 estaban vigentes 3.033 permisos de vertidos de aguas resi-

## Recuadro 4.1

### Costa Rica no considera contaminantes emergentes en la gestión de los residuos

Distintos reportes nacional e internacionalmente han venido señalando la importancia de avanzar en la regulación y gestión de los denominados “contaminantes emergentes”, entre los cuales se cuentan fármacos, detergentes, productos de aseo personal, drogas ilícitas, entre otros. Pese a lo anterior, los avances en esta dirección son lentos. En Costa Rica la Ley de Gestión Integral de Residuos (n° 8839) no considera estas sustancias entre el grupo de productos definidos como prioritarios. Lo anterior pese a diversos señalamientos de instituciones nacionales como la Contraloría General de la República, el Instituto Regional de Estudios de Sustancias Tóxicas (IRET) de la UNA y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA) de la UCR. Recientemente se ha planteado en la corriente legislativa el proyecto de “Ley para combatir la contaminación por microplásticos añadidos en productos cosméticos, de cuidado personal y de limpieza y reformas a la ley para la gestión integral de residuos n° 8839” (expediente 23.694).

En el país existen algunas iniciativas que impulsan esfuerzos puntuales orientados al monitoreo, gestión y planteamiento de alternativas para un manejo adecuado de estos residuos. Un ejemplo es el Proyecto

CEMEGRE-Contaminantes Emergentes del CICA-UCR, el cual busca “determinar el nivel de contaminación por contaminantes emergentes en Costa Rica, a través del monitoreo de zonas de alto riesgo y uso intensivo, y proponer mecanismos para su mitigación por medio del diseño de estrategias de degradación biológica y fisicoquímica y mediante la implementación de buenas prácticas pecuarias” (Rodríguez, 2023). Para ello definieron acciones en cinco fases que implicaron desarrollar y poner en funcionamiento un método analítico multiresidual para la detectar fármacos en matrices reales contaminadas; monitorear la presencia y concentración de contaminantes emergentes en diferentes efluentes contaminadas y zonas cercanas a fuentes de contaminación; diseñar estrategias enfocadas a la eliminación de contaminantes emergentes, comunes en matrices contaminadas; realizar evaluaciones ecotoxicológicas para estimar el riesgo real de los efluentes generados en el monitoreo y facilitar capacitaciones sobre buenas prácticas pecuarias.

También, el Programa Punto Seguro desarrolla esfuerzos en este campo. Específicamente trabajan en el descarte de medicamentos vencidos, en desuso o sus materiales de empaque, así como en el tratamiento y disposición final a través de la empresa Manejo Profesional de Desechos. El propósito es

evitar que los residuos posconsumo se vayan con los ordinarios de forma que se minimicen los efectos sobre el ambiente y la salud humana. De acuerdo con este programa de las más de 10 toneladas de residuos por medicamentos contabilizados entre 2019 y 2023, el 86% corresponde a medicamentos vencidos que no fueron consumidos, principalmente medicinas para condiciones crónicas como el colesterol, la hipertensión, el dolor, la depresión, suplementos para mujeres embarazadas y antibióticos. Cabe destacar que el 65% de estos fueron otorgados por la Caja Costarricense de Seguro Social (E: Sáenz, 2024).

Si bien se trata de iniciativas relevantes es necesario avanzar en acciones de política pública sistemáticas que apunten no solo a una mejor gestión de estos residuos, sino también a la generación de datos actualizados y rigurosos que posibiliten tomar decisiones informadas con respecto a esta problemática y avanzar en normas que permitan su regulación y, sobre todo, la mitigación de sus efectos en recursos como el agua.

Fuente: Elaboración propia a partir de E: Sáenz, 2024 y Rodríguez, 2023.

duales por un caudal de aproximadamente 79.583 l/s. El 69,7% del volumen autorizado correspondió a la cuenca del Río Grande de Tárcoles (Dirección de Agua-Minae, 2024). Además, cabe recordar que se trata de una de las cuencas de donde se obtiene más agua concesionada en el país. La mayor proporción de las solicitudes de vertido se originaron de tres actividades: desarrollo inmobiliario (fundamentalmente de tipo residencial), comercio y producción. Entre los entes generadores con más autorizaciones de este tipo sobresalen la Caja Costarricense de Seguro Social, un grupo de empre-

sas camaroneras y un conjunto de condominios.

La legislación nacional estipula la obligación de que los generadores de agua residuales presenten periódicamente un reporte operacional ante el Ministerio de Salud (decreto 33601-Presidencia de la República-Minae-Minsa). En el 2023, en el país se presentaron 7.749 reportes de este tipo por un volumen de 6.308.537 l/s. El 80,7% correspondió a aguas residuales de tipo especial, es decir, aquellas generadas a partir de actividades diferentes a las domésticas: uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de

ropa, etc. Casi tres cuartas partes de ese volumen fueron vertidas en un cuerpo receptor: manantial, río, quebrada, lago, laguna, embalse natural o artificial, estuario, manglar, etc. (Ministerio de Salud, 2024).

### Patrones agrícolas generan riesgos al ambiente y a la seguridad alimentaria y nutricional

Los patrones de uso del territorio agrícola y las dinámicas subyacentes a la producción han generado impactos que, pese a recientes esfuerzos, son mayori-

tariamente negativos para el ambiente y para la resiliencia del propio sistema productivo y de otros ámbitos del entorno social. En el año bajo estudio se acentuó dinámicas que profundizan los riesgos ambientales y sociales que estos impactos crean.

En el 2023 se utilizó 359.935 hectáreas de suelo para sembrar 13 cultivos distribuidos en cuatro grandes grupos: los agroindustriales, las frutas frescas, los granos básicos y las hortalizas<sup>4</sup>. La mayor proporción de este territorio se orientó a la siembra de café, palma aceitera, caña de azúcar, banano para exportación<sup>5</sup> y piña, que, en conjunto, reunieron el 86,2% del área dedicada a la agricultura (Sepsa-MAG, 2024). De este modo, se mantuvo la estructura de los últimos años, sin variaciones en cuanto al peso global de los distintos componentes. El café permanece como el producto con mayor extensión agrícola (26% del total), mientras que el maíz, la papa y la cebolla entre los que menos espacio ocupan (2,4%).

Pese a lo anterior, se registró una nueva reducción tanto en el área sembrada como en la producción. En el primer caso, el suelo agrícola disminuyó un 8,8% con respecto al año anterior. Los cultivos más afectados fueron los orientados principalmente a la alimentación y la agroindustria como los granos básicos. Este cambio no se presentó en todas las actividades, pues, como se muestra en los gráficos 4.6, hubo un leve incremento en el área empleada en frutas frescas. Sin embargo, aun en este caso, el área sigue siendo menor a la extensión cultivada en el quinquenio 2014-2019.

En cuanto a la producción, la reducción fue menor, en el orden del -4% (Sepsa-MAG, 2024), pero siempre marcada. Esta disminución puede obedecer a distintos factores: un uso menos efectivo de los recursos para cosechar, impactos de la variabilidad y el cambio climático, la modificación de uso del suelo, las prácticas de cultivo o el deterioro de la tierra (E: Araya, 2024). La comprobación de los factores específicos que están impulsando esta contracción constituye un reto de investigación.

En la década de los ochenta, el eje del

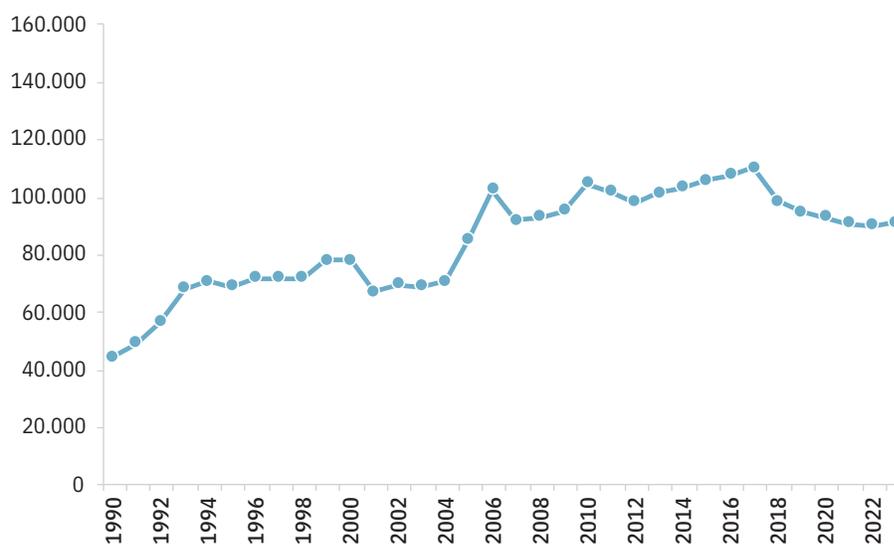
## Gráficos 4.6

### Evolución del área sembrada de granos básicos y frutas frescas (hectáreas)

a) Granos básicos



b) Frutas frescas



Fuente: Chacón, 2024 con base en datos del Sepsa-MAG, 2024.

sistema agrícola residía en los cultivos para la alimentación; en la actualidad, su participación es marginal tanto en términos del área sembrada como de la producción, pese a su relevancia en la dieta alimentaria en el país. En el caso de los granos básicos, ambos indicadores evolu-

cionaron claramente a la baja y en el 2023 alcanzaron su menor nivel en los últimos tres decenios: 36.226 hectáreas y 96.256 toneladas métricas, respectivamente. Al analizar la tasa de cambio por subperíodos se encuentra que la situación se volvió más grave en los últimos años, en

particular en el período 2019-2023. En ese lapso, la extensión cultivada se redujo un 32,1% y la producción un 43,2%.

Si se desagregan estos datos por cultivo, se tiene que, desde 1990, el área que más se contrajo es la destinada a la siembra de maíz (-90,2%), seguida por el frijol (-72,6%) y el arroz (-70,8%). Un patrón similar se registra en la producción: -91,1% de maíz, -68,8% de arroz y -62,6% de frijol (Sepsa-MAG, 1991; Sepsa-MAG, 2023). Lo anterior es consistente con el aumento en el grado de dependencia de las importaciones para cubrir la demanda nacional de estos productos. En los tres casos se compra más de la mitad de lo que se consume internamente y la situación más extrema se da en el caso del maíz. Según la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO, por su sigla en inglés) en el 2018 —último año en el que se documentó información— el 99,4% de este grano se compró en el exterior (CEPALSTAT, 2020).

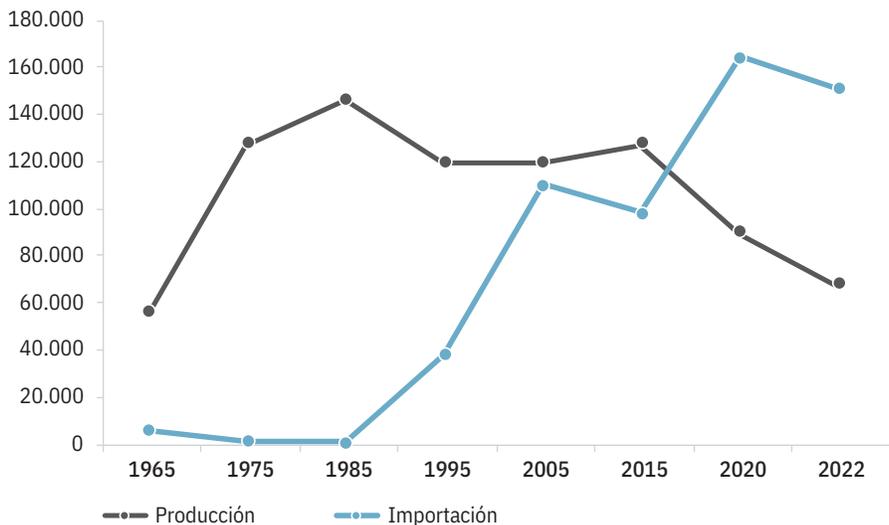
El Centro de Investigación de Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial de la UCR determinó, a partir de un estudio sobre seguridad alimentaria en Costa Rica, que la baja producción nacional de granos básicos, así como las altas importaciones de estos, colocan al país como uno de los más dependientes de las compras externas de arroz, frijol y maíz en el mundo. Así, por ejemplo, se pasó de adquirir menos de 40.000 toneladas métricas de arroz pilado antes de mediados de los años noventa a casi 150.000 en el 2022 (gráfico 4.7). Una situación similar se registra para el maíz y el frijol (Solorzano y Paniagua, 2022).

Pese a la reducción del área sembrada de cultivos, la producción de las principales actividades agrícolas y la importación de plaguicidas<sup>6</sup> (-9,7%), el uso aparente<sup>7</sup> de estos pasó de 9.127.861 kilogramos de ingrediente activo (k. i. a.) en el 2022, a 9.450.736 k. i. a. en el 2023 (SFE-MAG, 2024), lo cual equivale a un crecimiento de un 3,5%. En ese año, los ingredientes activos de más consumo fueron: mancozeb, fenpropimorf, diazinón, diurón, glifosato, etopofós, paraquat, clorpirifós, ametrina y fosetil-Al. En conjunto,

Gráfico 4.7

### Evolución de la producción nacional y las importaciones de arroz pilado

(toneladas métricas)



Fuente: Chacón, 2024 con datos de Solorzano y Paniagua, 2022.

estos diez ingredientes activos sumaron el 82,3% del total de sustancias utilizadas. Se trata de aquellas empleadas fundamentalmente para el cultivo de hortalizas, banano, palma aceitera, café, arroz, café y caña de azúcar (E: Ramírez, 2024). Es importante señalar que los datos registrados por el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) únicamente contabilizan las compras realizadas por medio de los sistemas oficiales. Por lo tanto, no se considera aquellas realizadas por personas agricultoras o productoras de forma individual desde países como Nicaragua o Panamá (E: Oviedo, 2024).

La información disponible no permite conocer cómo se distribuye el consumo de estas sustancias en los diferentes territorios o por actividad agrícola. Los pocos reportes oficiales que existen abordan la concentración de residuos de plaguicidas en frutas, verduras y granos no procesados (recuadro 4.2). No realizar análisis similares para todos los cultivos dificulta valorar los impactos reales del consumo de plaguicidas y, fundamentalmente, las medidas a ejecutar con el objetivo de minimizar sus efectos socioambientales y

definir políticas públicas que favorezcan un uso más sostenible desde la perspectiva de la salud humana y el medioambiente.

Un estudio desarrollado por Chacón et al., (2024) para este Informe determinó que la permanencia en el tiempo de los patrones previamente comentados, junto con los cambios en los modelos cultural y económico, crean riesgos en varios frentes. Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), la concentración en pocos cultivos tanto del área sembrada como de la producción no promueve una oferta suficiente y constante de alimentos (en especial de granos básicos) que garantice la satisfacción de las necesidades de la población, principalmente en caso de perturbaciones temporales en las cadenas de internacionales de suministro, ni una mayor diversificación de la dieta de la población. En el 2023, el país adquirió en el exterior 764.884 toneladas de productos alimentarios<sup>9</sup>, un 14,3% más que en el año anterior (Procomer, 2024).

Además, el escenario actual, en donde convergen múltiples crisis (económicas,

## Recuadro 4.2

### Análisis sobre residuos de plaguicidas se concentran en vegetales frescos

El Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) implementa anualmente el Plan de Residuos de Plaguicidas, para el cual efectúa muestreos en múltiples zonas del país y en diferentes puntos de entrada de los productos agrícolas a ser importados. Este trabajo lo realiza el Laboratorio de Análisis de Residuos de Agroquímicos (LRE) junto con la Unidad de Control de Residuos de Agroquímicos. Estas entidades coordinan el muestreo y el análisis de la información utilizando como referencia los Límites Máximos de Residuos (LMR)<sup>8</sup>.

En el 2023, el SFE recabó 1.540 muestras de vegetales frescos para el análisis de residuos de plaguicidas, de los cuales el 66% era de origen nacional y el 34% de productos con intención de importación. Del total de la muestra, se encontró que el 83,2% cumplía con los LMR adoptados por el país, y fueron observadas en productos como arroz, frijoles, maíz, café, tubérculos y frutas. En total se documentó 258 muestras que no cumplieron los LMR, de las cuales 233 corresponden a muestras nacionales, entre estas se destaca productos como culantro, chile dulce, perejil o apio.

El informe del SFE indica que las no conformidades en las muestras nacionales se deben a la falta de una cultura de manejo integrado de cultivos y a la limitada educación en este ámbito. Otros factores contribuyentes incluyen el incumplimiento del período de carencia, el desconocimiento sobre la vida media de los plaguicidas, la dosificación inadecuada, la mala calibración del equipo de aplicación y la falta de información sobre la degradación de plaguicidas o impurezas.

Los resultados han subrayado la necesidad de tomar medidas correctivas. El SFE ha emitido 317 notificaciones a personas responsables de productos no conformes con los LMR y 704 a quienes sí cumplieron. Además, ha organizado capacitaciones gratuitas en buenas prácticas agrícolas (BPA) beneficiando a 1.262 personas, ha realizado seguimientos a muestras no conformes y ha coordinado la recolección, análisis y seguimiento de muestras en colaboración con la certificación TICO-BPA, así como con cadenas de supermercados, hospitales y empacadoras de vegetales.

Fuente: González, 2024 con datos de SFE-MAG, 2024.

climáticas, geopolíticas o de salud), pone en evidencia las amenazas que enfrenta el país en esta materia. Un análisis de la FAO y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), sobre *riesgos y vulnerabilidades de la pandemia de covid-19 en los sistemas alimentarios y la SAN*, encontró que, en Costa Rica, el nivel de exposición a enfrentar situaciones (como limitaciones al acceso de insumos para la producción de alimentos) es alto y de percibir limitaciones en el acceso a capital fijo para la producción de alimentos es medio-alto (FAO, 2020). La situación del país en cuanto a estas variables resulta semejante a la documentada para 16 naciones más en la región, entre ellas Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Panamá, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Los recursos naturales como el agua

también están en riesgo por prácticas que favorecen el empleo de sustancias químicas. El Laboratorio Nacional de Aguas del AyA reporta al menos diez episodios de contaminación de acueductos entre el 2001 y el 2022 por el uso de bromacil, diurón, nitratos, terbufos, clorpirifos, metabolitos de clorotalonil y otros plaguicidas (Mora y Portuguez, 2024). Entre los casos registrados cabe destacar los ocurridos en Santa Rita, La Tabla y Santa Isabel de Río Cuarto y en La Francia de El Cairo de Siquirres por bromacil en el 2018 y el 2021, respectivamente, a pesar de prohibirse su uso en el 2017 (decreto n° 40423 MAG-Minae-S).

A lo anterior se suman los riesgos por la degradación de la tierra y la pérdida de aptitud de los suelos para la siembra de cultivos. Así, la Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras (Cadeti) estimó, en el 2015, que un 10% de los suelos del país se encontraban degradados, aproxi-

madamente 5.110 kilómetros cuadrados (Chacón, 2022). Por su parte, un estudio sobre la zonificación agroecológica realizado en cuatro cantones del país determinó que una proporción importante del espacio terrestre en estas localidades presenta limitantes de moderadas a graves para el cultivo de tubérculos como la papa, vegetales como la cebolla y el repollo, frutas como el aguacate, maracuyá y limón u hortalizas como la zanahoria. Sobresale la situación del aguacate y el café en Los Santos, pues de una superficie potencial de 24.530 hectáreas, el 45% presenta algún tipo de exclusión legal o técnica (gráfico 4.8). Entre los mayores condicionantes climáticos de la aptitud de estas tierras están el brillo solar, las precipitaciones, la temperatura y la altitud (INTA, 2019d).

Otros riesgos vienen junto con la variabilidad y el cambio climáticos. A raíz de la disminución en las precipitaciones, el aumento de las temperaturas y de una mayor presencia de eventos climáticos extremos se registran menores rendimientos en la producción de algunos cultivos (Chacón et al., 2024). Este es el caso de la actividad cafetera. La producción de café fruta y café verde se contrajo un 42,8% al pasar de 3.296.241 fanegas en la cosecha 1994-1995, a 1.886.694 en la cosecha 2020-2021. En esta última cosecha las regiones más perjudicadas por esta dinámica, en orden de importancia, fueron el Valle Central, Coto Brus, Los Santos, Pérez Zeledón y Turrialba (Icafe, 2021).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

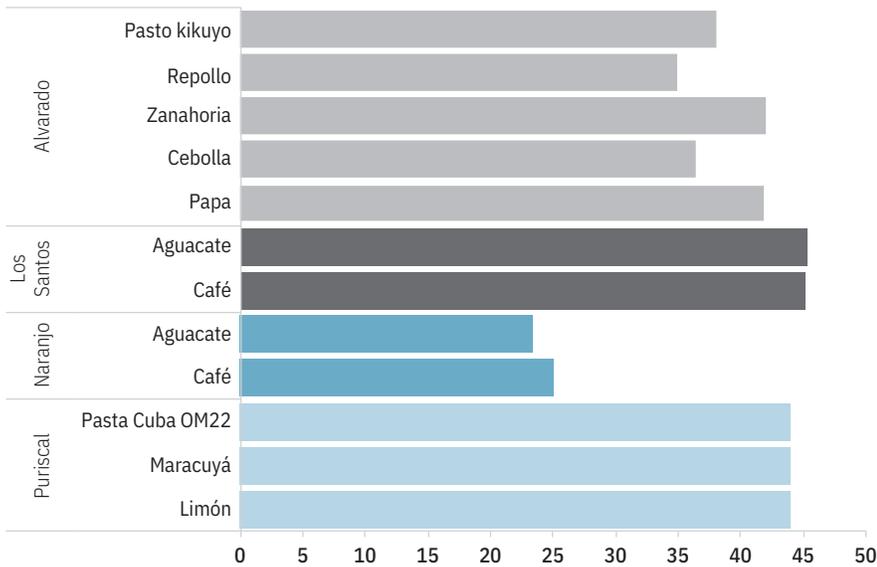
#### AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

véase Chacón et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los riesgos también pueden ser de carácter socioeconómico. El costo de los alimentos se ha incrementado en términos reales a lo largo del tiempo. Entre 1995 y 2021, el precio real (sin inflación)

## Gráfico 4.8

## Porcentaje del área terrestre no apta a raíz de condicionantes climáticos, por cantón, según cultivo. 2019



Fuente: Chacón *et al.*, 2024 con datos de INTA, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d.

del frijol aumentó un 42%, al pasar de 1.251 colones a 1.778 colones. Por su parte, el importe del maíz creció un 115% al moverse de 749 colones a 1.616 colones en el dicho período. Solo en el caso del arroz se registró una baja de un 3% (Molina, 2022). Esto ha ocurrido en un período en el cual, como lo han reportado sistemáticamente las sucesivas ediciones del Informe, la desigualdad de ingresos ha aumentado y la pobreza extrema no se ha reducido. En el 2023, un 6,3% de los hogares (112.916) no cuenta con los recursos económicos para comprar la canasta básica alimentaria (INEC, 2023).

Estas dinámicas en la agricultura ponen en riesgo las tradiciones de los pueblos originarios y campesinos. Ante la creciente dependencia nacional de las importaciones de agroinsumos y granos básicos, se suma la dependencia de la compra de semillas para cultivar, como resultado de la adopción de paquetes tecnológicos que favorecen el uso de semillas transgénicas, la entrada en vigor de tratados de libre comercio que limitan su producción autónoma, entre otras (E:

Pacheco, 2024). El modelo de agricultura intensiva también reduce la autosuficiencia de estos grupos al perder el control de sus tierras o su producción alimentaria (E: Araya, 2024). Finalmente, se condiciona su cosmovisión (creencias, valores y percepciones) y la forma de relacionarse con los bienes naturales.

Desde el enfoque de los sistemas alimentarios sostenibles, el principal desafío radica en transformar el sistema agrícola vigente en uno sostenible más equitativo, resiliente y amigable con el ambiente. Para lo anterior se requiere, entre otras cosas, avanzar al menos en tres áreas. Primero, priorizar la SAN en la agenda nacional de desarrollo. Segundo, crear o fortalecer —según corresponda— las capacidades técnicas, humanas, tecnológicas y financieras de la institucionalidad pública para poner en marcha las políticas que apoyen la producción sostenible y la SAN, incluyendo acceso a financiamiento y seguros agrícolas, y el cumplimiento de las regulaciones vigentes en este campo. Por último, se debe asegurar que el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales se haga de forma

sostenible y segura desde el punto de vista socioeconómico y ambiental (Chacón *et al.*, 2024).

### Aporte especial: cambios de cobertura del suelo en cantones multiproductores y zonas expuestas a inundaciones (1986-2023)

El uso del suelo ha sufrido cambios relevantes a lo largo de la historia. Desde 1950, Costa Rica experimenta un proceso dinámico principalmente en tres áreas: pastos, cultivos y forestal. A mediados del siglo XX, la variación más notable fue el canje de área forestal a cultivos y pastos (De Camino *et al.*, 2000), como resultado de la presión económica para alimentar un modelo agroexportador que favoreció la expansión de la agricultura y la ganadería. A partir de 1980 el país empezó a reducir las tasas de conversión del suelo, lo cual se acompañó con una disminución en la deforestación (De Camino *et al.*, 2000) y, más bien, entre 1980 y el primer decenio del 2000 hubo una recuperación neta de la cobertura forestal<sup>10</sup> (Sierra, 2016). Al mismo tiempo, se observó un aumento en la expansión de monocultivos producto de la alteración de la cobertura forestal a cultivos o de pastos a cultivos (Jones, 2002; González *et al.*, 2023a y 2022; León y Arroyo, 2017; León y Arroyo, 2019; Sierra, 2016).

Con estos elementos como punto de partida, desde el 2017 el Programa Estado de la Nación/Conare y el Laboratorio PRIAS-CeNAT han desarrollado una serie de investigaciones para estudiar la evolución temporal y espacial de los cambios de cobertura del suelo en el territorio nacional. Así, por ejemplo, en el 2020 se realizó una clasificación de la cobertura histórica del suelo utilizando como base imágenes satelitales para los años 1986, 1996, 2006, 2014 y 2019 (González *et al.*, 2022). Recientemente se usó la información recopilada en los censos agropecuarios que se llevaron a cabo en el período 1905-2014 para determinar los cantones que conforman “zonas calientes de producción” y “zonas multiproductoras”<sup>11</sup> (González *et al.*, 2023a). De forma paralela, se construyó

una herramienta para identificar las zonas y edificaciones con mayor exposición a inundaciones<sup>12</sup> entre 1986 y 2017 (González et al., 2023b).

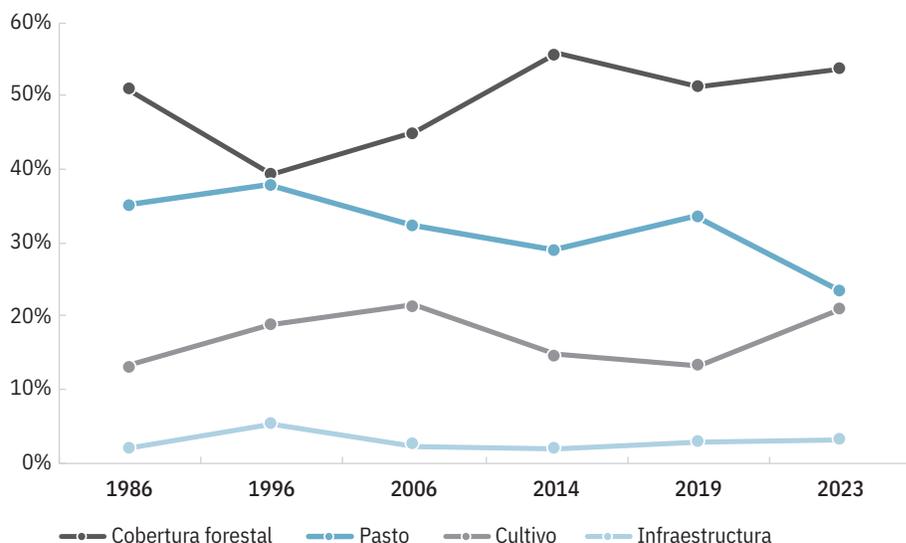
En esta edición se profundiza en el análisis de los cambios de cobertura del suelo, concretamente en cantones “multiproductores” y zonas expuestas a inundaciones en el período 1986-2023. Son sitios especialmente importantes para la producción nacional y, al mismo tiempo, vulnerables a los eventos hidrometeorológicos. Para ello se usó como insumos los archivos espaciales obtenidos de las investigaciones mencionadas en el párrafo anterior y la información geoespacial generada en el marco del proyecto “Monitoreo de cambio de uso y cobertura de la tierra en paisajes productivos” (MOCUPP). Para más detalles sobre la metodología y los resultados de este estudio, véase: González et al., 2024 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Del análisis histórico temporal de los cambios de cobertura del suelo en Costa Rica sobresalen dos hallazgos. Por un lado, la cobertura forestal se mantiene como predominante. Entre 1986 y 1996 disminuyó de un 50,7% del territorio nacional a un mínimo de 37,5%; desde entonces inició una recuperación y en el 2023 aumentó a un 53,4%. Es importante señalar que este comportamiento es resultado de una combinación de pérdidas y ganancias en el tiempo (gráfico 4.9). Por otro lado, la principal pérdida de cobertura se dio en el caso de los pastos, pues pasó de un 34,7% en 1986, a un 23% en el 2023. Se trata de una reducción de 11,7 puntos porcentuales. Además, llama la atención que, en ese lapso, las coberturas de pastos y cultivos —con variaciones en el tiempo— muestran tendencias opuestas. No obstante, en el 2023 cubren una proporción similar (González et al., 2024).

En los cantones “multiproductores” la cobertura del suelo presenta un comportamiento semejante al observado en el ámbito nacional: un aumento de la cobertura forestal, aunque más constante que el experimentado en todo el país, y de cultivos. Una alta proporción de estas ganancias se da por pérdida de pastos. De 1986 al 2014 hubo un notable incre-

Gráfico 4.9

Evolución de uso del suelo, según tipo



Fuente: González et al., 2024 con datos de González et al., 2022 y NASA, 2023.

mento en las áreas de cultivos y pastos. Sin embargo, entre el 2014 y el 2023 esta superficie disminuyó, mientras que la de cultivos creció (González et al., 2024).

La transformación de coberturas forestales a cultivos y pastos, y viceversa, evidencia las dinámicas complejas en la gestión del suelo en los cantones “multiproductores”, influenciadas por la necesidad de equilibrio entre conservación y producción agrícola, así como por la adaptación a las demandas económicas y productivas, con una reorientación de tierras hacia actividades agrícolas más extensivas. En suma, los datos muestran que en las zonas de alta importancia productiva sigue creciendo el sector agropecuario, lo cual evidencia una tendencia distinta al panorama general (descrito en el acápite anterior), debido a la disminución nacional del área sembrada y la producción agrícola. Por su parte, la cobertura de infraestructura crece en zonas cercanas a los centros urbanos, donde se experimenta un desplazamiento de cultivos y cobertura forestal. En esta dinámica, por la magnitud de las transformaciones sobresale el cantón de San Carlos (mapas 4.3).

Si se considera la dinámica global de

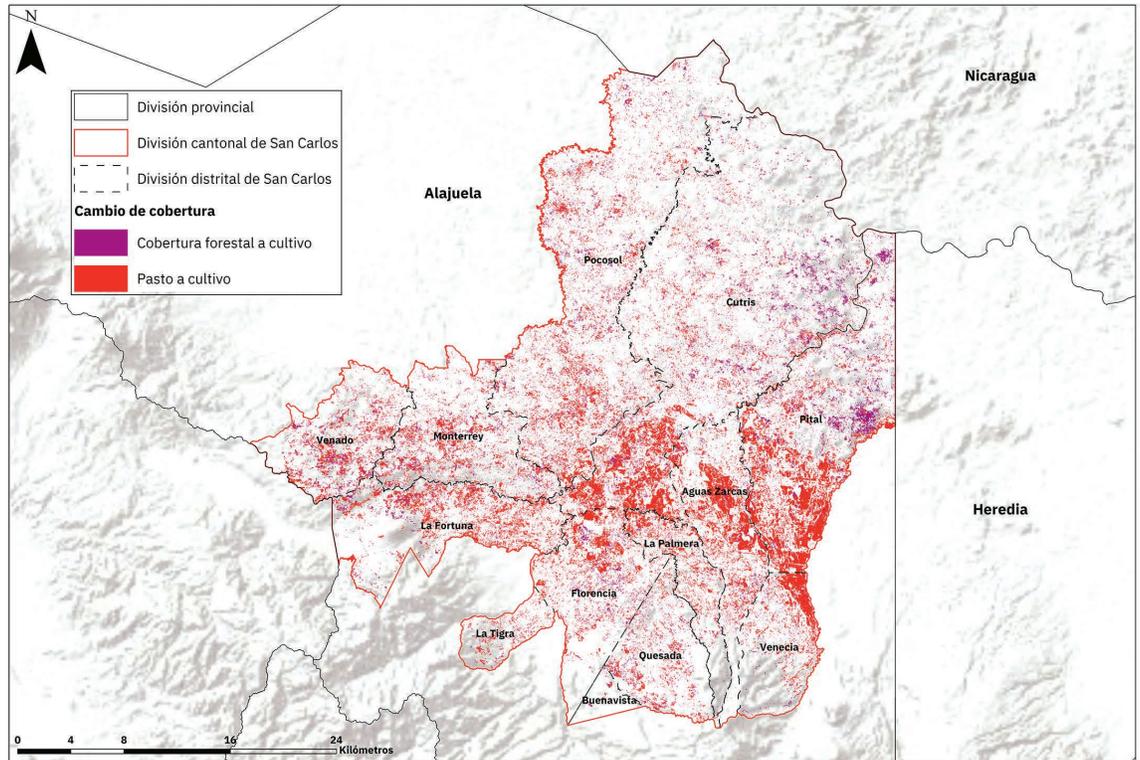
los cambios en los usos del suelo y los valores netos de cada cobertura, destacan varios aspectos. Primero, el cantón de San Carlos tiene una pérdida neta de cobertura forestal y una ganancia neta de pastos, cultivos e infraestructura. Ocupa así el primer lugar en las magnitudes de ganancia y pérdidas entre los cantones “multiproductores”. Además, San Carlos, Upala y Los Chiles figuran entre los tres cantones con mayor pérdida de cobertura forestal entre 1986 y el 2023. Lo anterior indica que la expansión de los cultivos y la infraestructura se da a expensas de la reducción de cobertura forestal (González et al., 2024). Es importante señalar que en San Carlos muchos de estos cambios se dan en zonas no aptas para construir o sembrar debido a su nivel de exposición a las inundaciones.

Cuando se analiza las zonas expuestas a inundaciones, González et al. (2024) encontraron que entre 1986 y el 2023 se registró —mayoritariamente— pérdida de cobertura forestal y ganancia de cobertura de cultivos. De forma simultánea, la infraestructura, aunque en menor magnitud, aumentó en forma constante, mientras que el área de pastos se mantuvo relativamente estable. Hubo, pues,

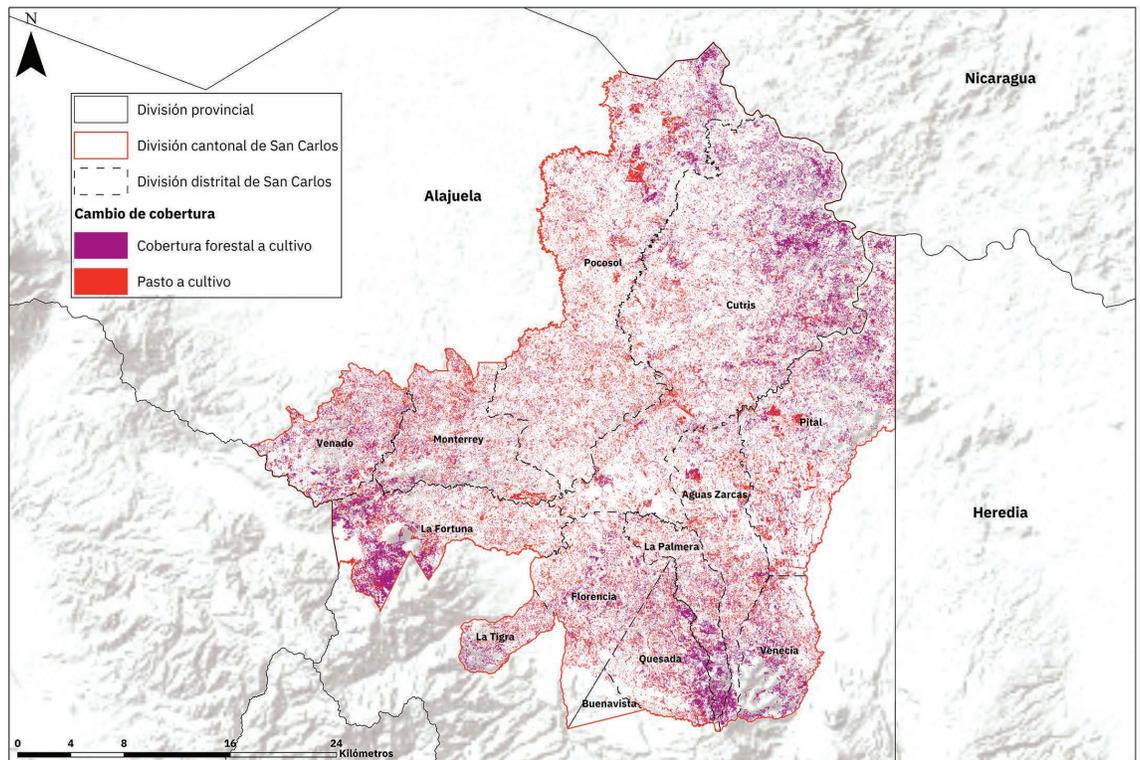
Mapas 4.3

Cambio de otras coberturas de suelo a cultivo en el cantón de San Carlos, por períodos

a) 1986-2014



b) 2014-2023



Fuente: González et al., 2024 con datos de González et al., 2023a y de la NASA, 2023.

un aumento de cobertura de cultivos e infraestructura en zonas de exposición media y alta de inundaciones. Cabe mencionar que en estos casos la cobertura forestal cumpliría un papel importante para prevenir este tipo de eventos.

En este análisis sobresale el cantón de Sarapiquí, pues muestra un comportamiento de cambios de cobertura del suelo más dinámico. Además, registra mayores ganancias netas de cobertura forestal, cultivos, pastos e infraestructura. Amplió su cobertura en cultivos en zonas de exposición a inundaciones, primero a expensas principalmente de pastos entre 1986 y 2014 y, luego, como resultado de los cambios de cobertura forestal entre 2014 y 2023 (mapa 4.4).

Las dinámicas de cambio de cobertura del suelo en áreas propensas a inundaciones sugieren que se debe realizar una gestión integral del territorio, que considere el manejo de los cuerpos de agua y el uso del suelo en las partes altas; así como la planificación del territorio, medidas de ingeniería y preparación ante inundaciones en las partes bajas. Estas acciones, junto con los progresos, permiten la recuperación de la cobertura en las zonas más vulnerables y estratégicas (González et al., 2024). El país cuenta con un marco legal para avanzar en este tipo de acciones, tales como la Ley Forestal (n° 7575 de 1996); la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554); la Ley de Planificación Urbana (n° 4240), la

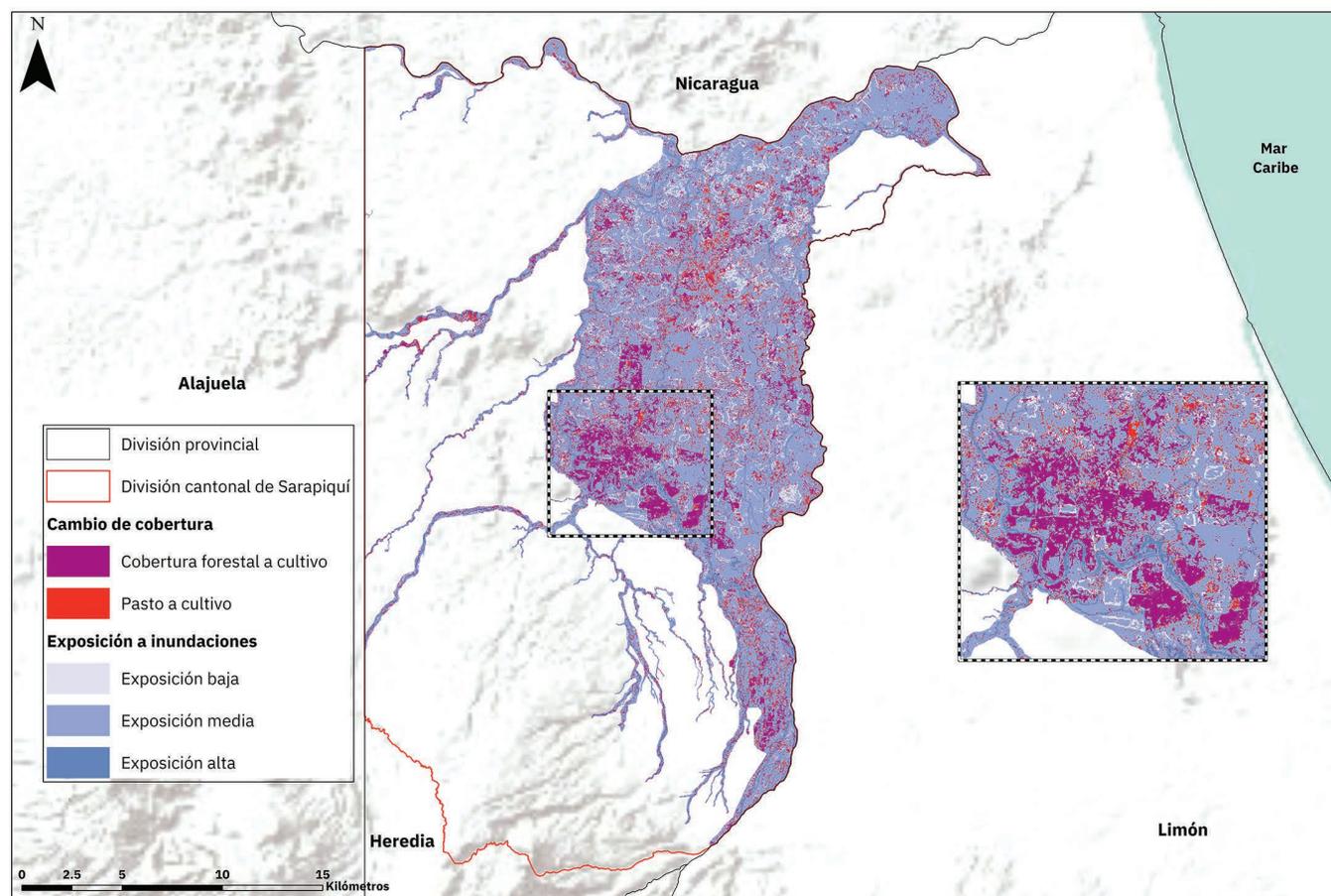
Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (n° 6043); la Ley de Biodiversidad (n° 7778); la Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelo (n° 7779) y la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (n° 8848).

### Patrones energéticos y de transporte acentúan carbonización de la economía nacional

Otra fuente de vulnerabilidad ambiental en el país es el mantenimiento de patrones insostenibles en materia energética, a contrapelo de las metas de descarbonización. En el 2015 Costa Rica se comprometió —junto a 192 países más y la Unión Europea— a reducir sus

Mapa 4.4

### Cambio de otras coberturas de suelo a cultivo y exposición a inundaciones en el cantón de Sarapiquí. 2014-2023



Fuente: González et al., 2024 con datos de González et al., 2023a y de la NASA, 2023.

emisiones de gases efecto invernadero (GEI) para limitar el aumento de la temperatura global a 2°C. Para ello presentó su contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y adoptó el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050. Aunque en ambos instrumentos se definió objetivos y acciones para alcanzar esta meta, la información muestra que la economía está cada vez más carbonizada, especialmente debido a los patrones energéticos y de transporte.

Aun cuando el país usa menos energía para generar riqueza<sup>13</sup>, el consumo sigue creciendo y su composición mantiene la misma estructura. En el 2023 se importó 23,8 millones de barriles de petróleo (un 12,8% más que en el 2022) y se usó 178.855 terajulios de energía (un 2,8% más que en el año anterior). La mayor proporción de esta energía se obtuvo de los combustibles fósiles (69,4%), principalmente del diésel *oil* y las gasolinas (super y regular). Mientras que la electricidad y la biomasa cubrieron menos de la tercera parte del consumo final.

Los datos muestran que en el año bajo estudio el uso de la electricidad se incrementó al pasar de 38.540 terajulios en el 2022, a 40.292 terajulios en el 2023. No obstante, su generación se redujo un 11,9% (Bazán, 2024). Si bien la producción se da mayoritariamente a partir de fuentes renovables e internas, su estructura mantiene una alta dependencia de los recursos hídricos, lo cual la convierte en altamente vulnerable a los efectos por la variabilidad y eventos climáticos extremos, que se acentúan como parte de los efectos del calentamiento global. Así, la presencia del fenómeno de El Niño afectó las condiciones climáticas para generar energía hidráulica y, como resultado, a inicios del 2024 su aporte disminuyó un 12,8% (ICE, 2024) exponiendo al país al riesgo de racionamientos de electricidad. Por otro lado, fenómenos como ondas tropicales o La Niña amenazan la infraestructura. Esto se evidenció en el 2023 cuando una avalancha golpeó una represa en Aguas Zarcas de San Carlos (Bazán, 2024).

Una consecuencia de las dinámicas

descritas es el incremento en el uso de productos derivados del petróleo para generar electricidad. La participación de las fuentes térmicas pasó de representar menos de un 1% en promedio en el último quinquenio, a un 5% en el 2023. Este comportamiento se acentuó a inicios de 2024. Según las cifras oficiales, entre mayo de 2023 y mayo del 2024, la producción de electricidad a partir de este rubro creció un 389% (ICE, 2024). Paralelamente, se observó una reducción en el peso de las fuentes biotérmica y eólica, y el aporte de la energía solar sigue siendo marginal (Bazán, 2024).

La proporción restante de energía consumida en el país durante el 2023 (alrededor de 1.900 terajulios) provino de la bioenergía, principalmente biomasa (incluye biogás). Esta fuente se utiliza como biocombustible o energético para el servicio de calor y vapor en los distintos sectores económicos nacionales; así como para la generación eléctrica, especialmente en ingenios azucareros, plantas procesadoras de palma de aceite y arroceras. El aprovechamiento energético de la bioenergía en el país se ha centrado en el uso de biomasa seca para su combustión, tal como leña, bagazo, residuos de palma

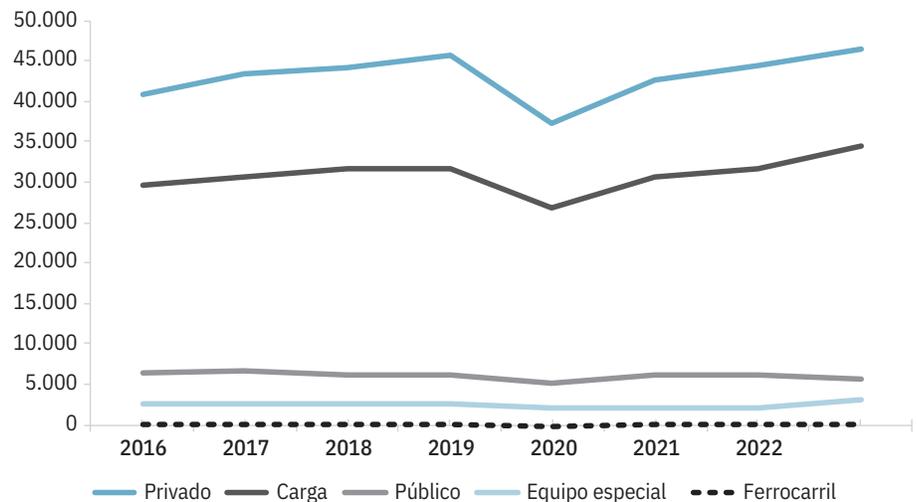
aceitera, cascarilla de arroz y cascarilla de café. Se estima que el potencial energético bruto de todas las biomásas es de hasta 9.800 terajulios al año (Chacón et al., 2017) y para la generación eléctrica de hasta 1.300 terajulios al año (Hernández et al., 2022).

Aunque se discute sobre las alternativas para reducir la dependencia a los hidrocarburos y modificar los factores estructurales que limitan este cambio (PEN, 2022; Blanco, 2023), no se observa avances en esta dirección. El 72% del consumo de combustibles fósiles sigue asociado al sector transporte (gráfico 4.10). En conjunto, el transporte privado y de carga utilizan el 65% del petróleo importado en el país. Lo anterior se explica por el incremento del parque automotor, principalmente de vehículos particulares y motocicletas. De acuerdo con las proyecciones realizadas por Bazán (2024), la cantidad de vehículos particulares entre el 2022 y el 2023 se habría incrementado en 22.699 unidades, mientras que en ese lapso las motocicletas aumentaron en 31.399 unidades.

En los últimos años se experimentó una caída en el número de personas que se movilizan en transporte público,

Gráfico 4.10

**Evolución del consumo de combustibles fósiles del sector transporte, por modalidad**  
(terajulios)



Fuente: Bazán, 2024 con datos de Sepse-Minae e ICE.

concretamente en autobús y tren. En el primer caso los datos muestran que entre el 1 de julio del 2022 y el 1 de julio del 2024, la cantidad de pasajeros que utilizó este servicio pasó de 33,5 millones a 20,3 millones, lo cual equivale a una reducción del 39,4%. Esta dinámica coincide con una baja del 38,2% en la cantidad de operadores de esta modalidad de transporte (Aresop, 2024b). En el segundo, las cifras registradas por el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) reportan un aumento en el número total de personas que usaron el tren en el 2023 con respecto al año anterior. Sin embargo, al desagregar los datos se observa que entre el 2019 (año previo a la pandemia por covid-19) y el 2023 hubo una reducción en el número de personas que se movilizan en 4 de las 5 rutas (Incofer, 2024). Las más afectadas por este cambio fueron –en orden de importancia– San Antonio de Belén-San José (-48,3%), Pavas-Curridabat-CFIA (-26,8%) y Alajuela-Heredia (-20,9%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### USO Y GESTIÓN DE LA ENERGÍA

véase Bazán, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Un sector que mantiene un consumo intenso de hidrocarburos es el industrial. Sin embargo, en este caso se observa una mayor diversidad en las fuentes energéticas que en el sector transporte y la brecha en el uso de combustibles fósiles y biomasa para las distintas actividades es menor y existe la posibilidad de diversificar más, con la electrificación de algunos procesos. Aun así, en el 2023 el uso de derivados del petróleo para la producción industrial alcanzó el mayor nivel en años recientes (38,7%), con lo que se continuó con el patrón al alza reportado para los años 2021 y 2022 (Bazán, 2024). Cabe mencionar que, aunque los servicios residencial y comercial también cuentan entre sus fuentes con el petróleo, su participación en el consumo y las emisiones contaminantes es minoritaria (para más detalles véase Bazán, 2024).

Una de las consecuencias de las dinámicas descritas en el consumo energético es el aumento de las emisiones contaminantes. En el 2023 se reportó un incremento del 8,6%, un valor superior al aumento promedio documentado para el período 2016-2022, que fue de 6,9% (exceptuando el 2020 y el 2021, pues se vieron afectados por la crisis de la pandemia del covid-19). El diésel, las gasolinas y el *jet fuel* son los combustibles que más peso tienen en esta tendencia alcista y también los que más han incrementado su participación en el mediano plazo.

Una situación similar se experimentó en el sector eléctrico, aunque con mayor intensidad (gráfico 4.11). En este caso las emisiones del 2023 fueron 7,5 veces mayores que las reportadas en el 2022. Así pues, pasaron de 60,8 gigatoneladas de CO<sub>2</sub>, a 454 gigatoneladas de CO<sub>2</sub> (Bazán, 2024). Sin embargo, debido a la importancia de las fuentes limpias en la matriz eléctrica, estas siguen siendo notablemente menores que las reportadas para todo el sistema energético.

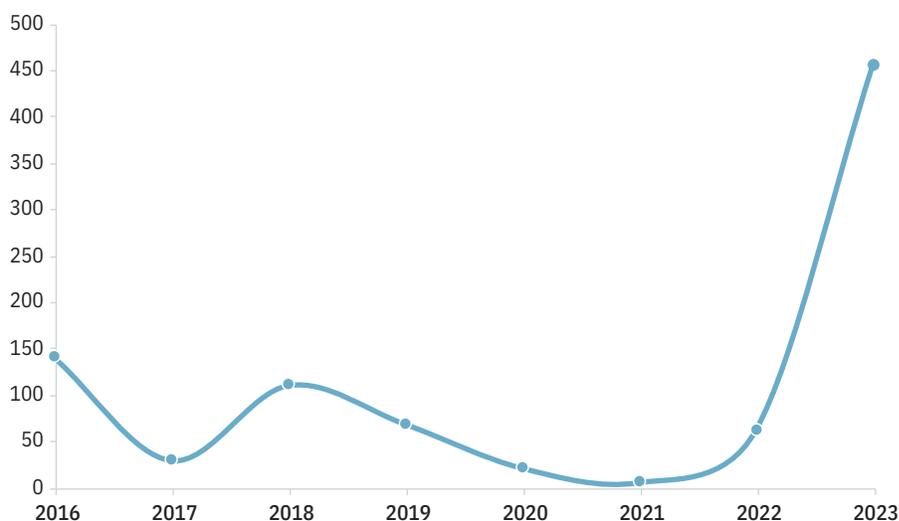
En lo concerniente al sector transporte, las estimaciones realizadas para este capítulo muestran dos hallazgos principales.

Por un lado, las emisiones por el uso de combustibles de este sector mantienen una tendencia creciente. En el 2023 se contabilizó 5.064 gigatoneladas de CO<sub>2</sub>, un 8,4% y un 9,6% más que las registradas en el 2019 (un año antes de la pandemia por covid-19) y el 2022, respectivamente. Por otro lado, en el año bajo estudio casi nueve de cada diez gigatoneladas de CO<sub>2</sub> las generó el transporte de carga y el privado (Bazán, 2024). En el primer caso, este comportamiento se explica por el uso de diésel que es el hidrocarburo más contaminante. En el segundo, por el peso de los vehículos particulares en la flota automotriz. Ambos resultados son consecuentes con los reportados en el *Informe Estado de la Nación 2020*.

Un aspecto a destacar es que en ese lapso hubo un crecimiento en el parque de vehículos eléctricos en el país. De acuerdo con los registros administrativos de la Dirección de Energía del Ministerio de Ambiente y Energía, la cantidad de unidades de este tipo aumentó un 121% entre el 2022 y el 2023, la mayoría de estos corresponde a vehículos particulares, seguidos por motocicletas y equipo especial.

Gráfico 4.11

### Evolución en las emisiones de dióxido de carbono por uso de combustibles fósiles en el sector eléctrico (gigatoneladas)



Fuente: Bazán, 2024.

Lo anterior es consecuente con el patrón reportado desde el 2016. No obstante, este grupo tan solo representa un 1,1% del total de la flota vehicular del 2023 (Dirección de Energía-Minae, 2024). De acuerdo con Bazán (2024), en el 2044 este valor pueda alcanzar un 25% de esta flota. Cabe destacar que se trata de una cifra inferior a la meta establecida (30%) en el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 (Gobierno de Costa Rica, 2019).

El incremento de la flota vehicular eléctrica es una meta que se estableció en la política pública. Implica, sin embargo, una serie de retos a mediano y largo plazos para el Sistema Eléctrico Nacional. Entre ellos cabe mencionar el incremento en el consumo de electricidad, así como el nivel de capacidad de los circuitos locales y transformadores de la red eléctrica, tanto en términos de estabilidad de la red como de los picos de carga ocasionados por el uso simultáneo de cargadores de baterías y la conexión de electrodomésticos a escala (Agencia Internacional de Energía 2024; Bazán, 2024).

Otros impactos de las tendencias reportadas en el ámbito energético son el alto costo de la factura petrolera y las afectaciones a la salud humana. En el 2023, el país pagó 2.383 millones de dólares por la importación de derivados del petróleo. A pesar de que se trata de una cifra menor a la alcanzada en el 2022 (2.515 millones de dólares), está muy por encima del monto promedio para el período 2016-2021: 1.569 millones de dólares (Recope, 2024). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Costa Rica presenta la menor relación costo de la factura petrolera-producto interno bruto (PIB) de la región (3,6% versus 7,4%); sin embargo, registra el tercer mayor importe per cápita (485 dólares por habitante) y supera el promedio de toda el área (379 dólares por habitante; Torijano, 2024).

En síntesis, en materia energética el país enfrenta retos importantes que van desde la diversificación de la matriz, la reducción de la vulnerabilidad a factores externos, como el cambio climático o los conflictos geopolíticos; hasta la sostenibilidad ambiental, social y económica

del modelo energético vigente (para un recuento sobre este tema véase Bazán, 2024). Actuar en estos y otros estancos no solo permitiría avanzar en la transición energética, sino que también contribuiría a mejorar la calidad de vida de la población, aumentar el grado de resiliencia del país ante los fenómenos climáticos y a cumplir con los compromisos que Costa Rica adquirió internacionalmente en materia de descarbonización.

### Aumenta la intensidad de la congestión vial, con cambios en los patrones temporales

Un efecto de los patrones de transporte y movilidad, que ha impactado múltiples áreas del desarrollo humano, es el congestionamiento vial, pues genera contaminación, tiempo perdido, costos económicos y golpes en la salud humana y ambiental. Ediciones anteriores del Informe comprobaron que la pandemia por covid-19 produjo un cambio significativo en el comportamiento de la movilidad de las personas, en parte por el miedo de la población a salir de sus casas ante la incertidumbre de los efectos del virus y, también, por las restricciones sanitarias y a la movilidad impuestas por los gobiernos en muchos países del orbe. Costa Rica no fue la excepción.

Las medidas más drásticas, como se reportó en el *Informe Estado de la Nación 2020*, ocurrieron a partir de abril del 2020. Con el uso de la base de datos de la aplicación Waze, se “constató que las restricciones sobre el tránsito y el cierre de comercios en el país ocasionaron reducciones considerables en los flujos de personas en todo el territorio, junto a otros aspectos, como la posible autocontención individual a salir de las casas de habitación. Estas reducciones no fueron constantes en el tiempo.” (PEN, 2020). Los datos actualizados muestran que la congestión vial durante el 2021 y el 2022 estuvo en niveles similares a lo ocurrido durante el 2019, previo a la pandemia: el país retornó a su situación anterior. En cambio, en el 2023 y el 2024 se observa un aumento considerable de la congestión en relación con la época pre-pandémica. El gráfico 4.12 presenta la serie de tiempo con el cambio porcen-

tual diario de acuerdo con la aplicación Waze. La línea base promedio del 2019 se identifica en el cero de la escala. Todo lo que esté por encima de esa línea implica un aumento de la congestión vial con respecto a la media del 2019, y lo que esté por debajo representa la reducción porcentual correspondiente.

El promedio agregado de cada año refleja que durante todo el 2020 hubo una reducción general de un 36% en la congestión vehicular con respecto al 2019. En el 2021, con restricciones sanitarias, aunque más leves, se redujo un 2,4%. En el 2022 se reportó un leve aumento (de un 2,7%). En el año 2023, la congestión vial tuvo un incremento importante: 16%. Finalmente, para agosto del 2024 se registró el mayor aumento relativo: 31% más en el año pre-pandemia.

El aumento sostenido en los niveles de tránsito en todo el país muestra diferencias cuando se observa por cantón y provincia. Las dos provincias con más congestión son San José y Alajuela, en gran medida por el alto flujo que registran sus respectivos cantones centrales. Esto no ha variado en el tiempo pues antes, durante y después de la pandemia, ambas localidades se han mantenido como las zonas más complicadas en términos de flujo vehicular y pérdidas de tiempo asociadas a estas dificultades. Lo que sí cambió fue la intensidad de esos flujos en el tiempo.

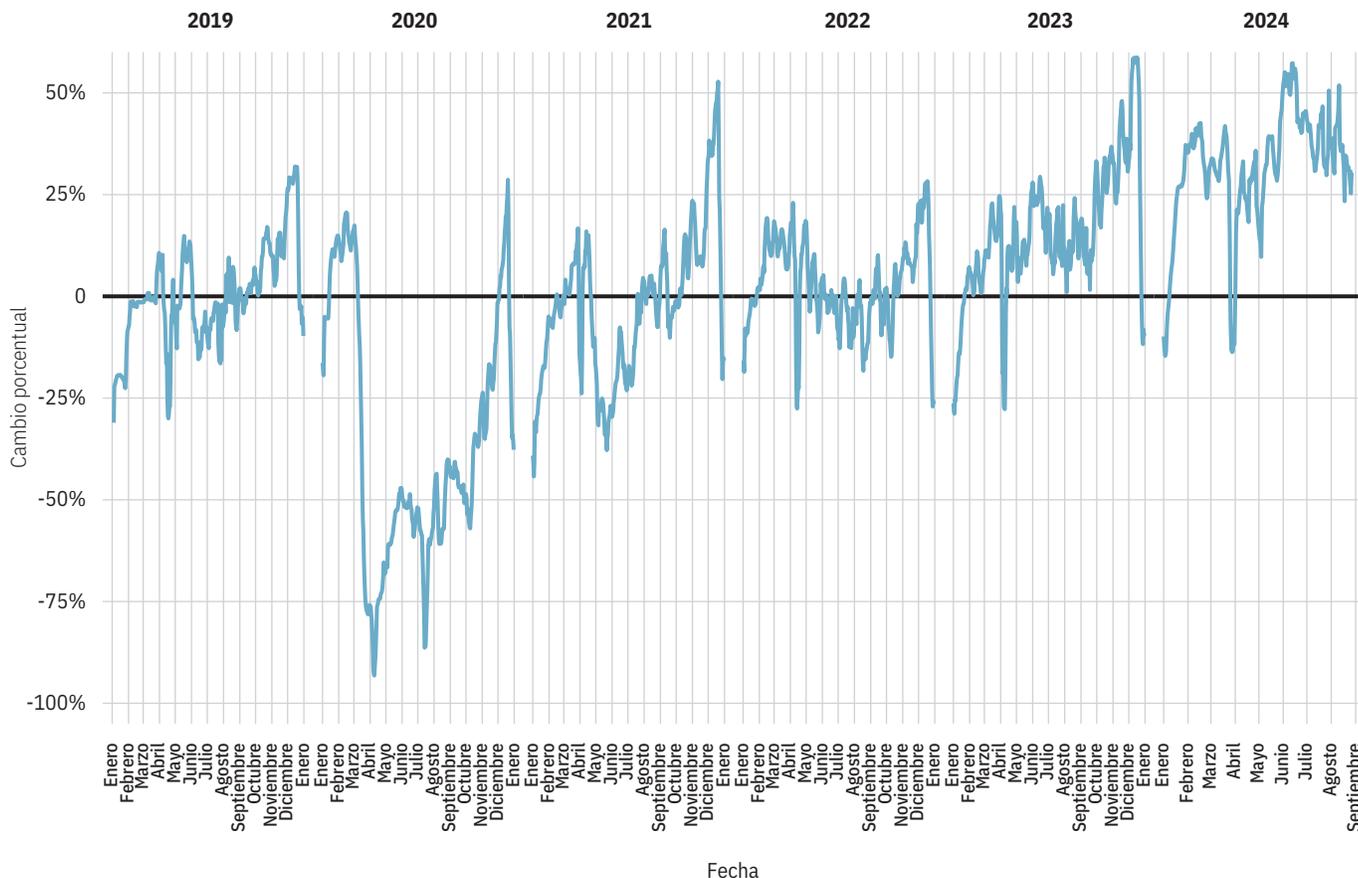
En el cantón central de San José ocurrió una reducción relativa de la congestión entre el 2019 y el 2024. Por su papel como el principal nudo logístico del país, este cantón registró un 17% de todos los reportes de atascos en carretera ocurridos en el 2019. Para el 2024 se documentó un 10%, aunque con datos hasta agosto. Ese nivel es prácticamente igual que en todo el 2023. En este caso hay una mejora relativa en los flujos vehiculares en este cantón.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CONGESTIÓN VIAL Y MOVILIDAD**  
véase Gómez Campos et al., 2024, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 4.12

**Cambio porcentual diario en la congestión vial. Enero 2019 – agosto 2024**  
(promedio móvil de siete días)



Fuente: Gómez Campos et al., 2024 con datos de Waze-Mopt.

Lo contrario ocurre con Alajuela, donde se ha presentado un aumento relativo de la aglomeración vehicular. En el 2019 este cantón, cabecera de provincia, fue responsable del 8% de los reportes de todo el país. A partir del 2021 registró, con leves altibajos, niveles más altos que oscilan alrededor del 10%. Por su parte, las cabeceras de cantón en Cartago y Heredia reportaron niveles por debajo del 5% entre el 2019 y el 2024. Liberia en Guanacaste y el cantón central de Puntarenas denotan un leve aumento relativo de la congestión por año, aunque siempre por debajo del umbral (5% anual). Finalmente, el cantón central de Limón presentó una reducción relativa con respecto al 2019. El gráfico 4.13 muestra el porcentaje del total de reportes de congestión vial, por año, en todos

los cantones del país. Se resalta las cabeceras de provincia.

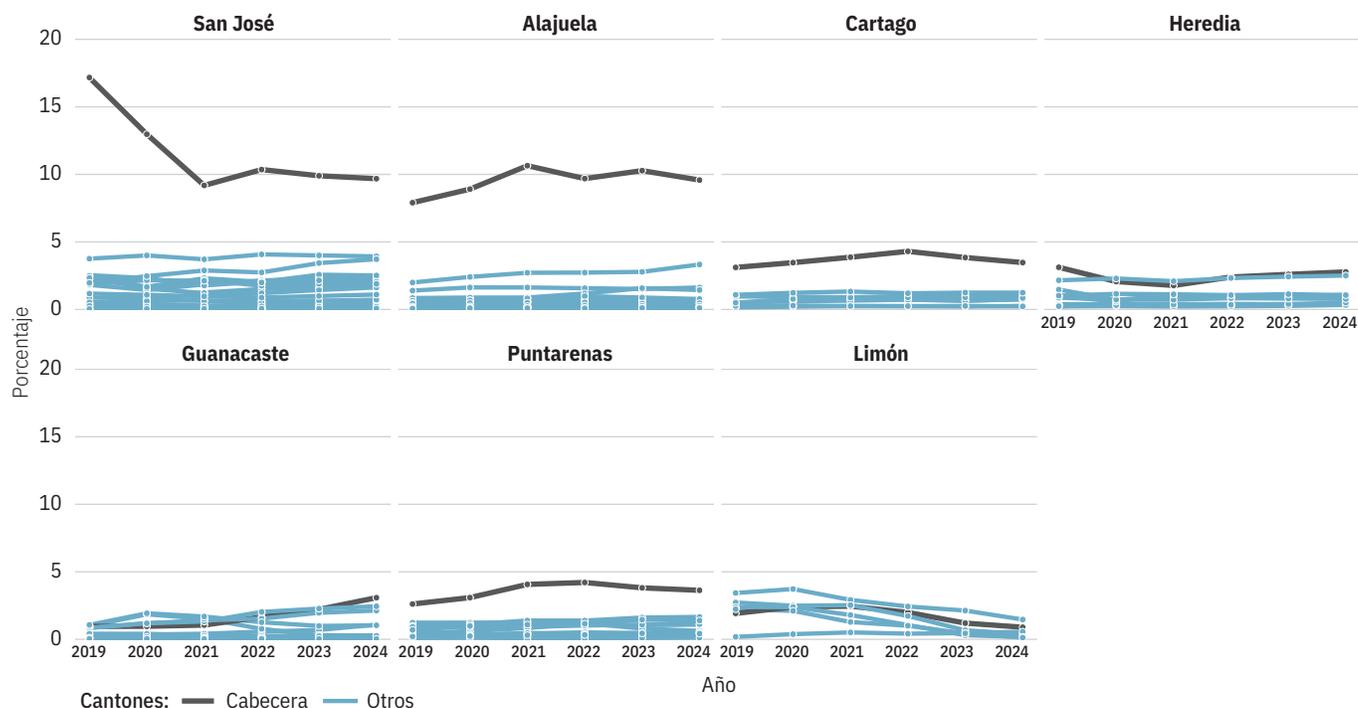
Para ahondar en el comportamiento de los patrones viales que son altamente emisores de partículas contaminantes se evaluó la saturación de la red vial disponible de cada cantón con base en la congestión registrada por Waze entre lunes y viernes en horas pico de la mañana (6 a. m. a 9 a. m.) y de la tarde (4 p. m. a 7 p. m.). Los hallazgos de este procedimiento muestran que el porcentaje promedio de saturación para todo el país fue de un 46% en horas pico entre semana durante el 2024; es decir, la mitad de todas las carreteras presentan congestión vial a esas horas.

Los resultados exponen las diferencias sustantivas por cantón (gráfico 4.14). De los 31 cantones dentro de la GAM, solo Aserrí está por debajo del promedio

nacional (línea roja del gráfico), los demás presentan muy altos grados de uso potencial de su red vial, con casos extremos como Tibás, cantón central de San José, Flores y San Pablo de Heredia, Montes de Oca, Goicoechea y Curridabat con niveles de saturación entre el 80 y el 90% de sus carreteras en horas pico. Fuera de la GAM hay seis cantones con niveles muy superiores al promedio nacional y, que se asemejan más a la situación de las zonas dentro de la GAM. Se trata de San Mateo, Naranjo, Orotina, Grecia, Sarchí y Palmare, todos localizados al oeste del Valle Central, donde se registra un aumento de los parques industriales y zonas residenciales. En estos territorios la saturación en horas pico ronda entre el 55% y el 66% de su red vial disponible en la franja horaria analizada.

Gráfico 4.13

**Distribución porcentual de la congestión vial, por año, según provincia y cantón**  
(promedio móvil de siete días)



Fuente: Gómez Campos et al., 2024 con datos de Waze-Mopt.

Para profundizar en estos hallazgos, se realizó una evaluación territorial por menorizada; es decir, los distritos fueron el objeto de estudio (para más detalles véase Gómez Campos et al., 2024). Los resultados muestran que, después del 2020, los puntos de mayor problemática vial se trasladaron a unidades geográficas mucho más acotadas. Existen conglomerados de alta congestión en los distritos, pero más inestables porque presentan importantes variaciones anuales. Otro descubrimiento es que esos conglomerados son significativos en todos los años de la serie histórica, incluido el año de la pandemia; aunque se destaca una reducción en la cantidad de distritos en el grupo de alta congestión, de mayor efecto de la pandemia por covid-19.

En general, el país tiene entre 35 y 41 distritos catalogados como de alta congestión, entre el 2019 y el 2024. El foco de mayor incidencia se concentra en distritos de la GAM, en específico de San José, Alajuela y Heredia, que aparecen en los seis años evaluados. Por

el contrario, la provincia de Guanacaste es la de menor incidencia. Solo aparecen Palmira de Carillo y Nacascolo de Liberia en el 2024. Las provincias de Cartago, Puntarenas y Limón muestran distritos con alta congestión en cuatro de los seis años en estudio.

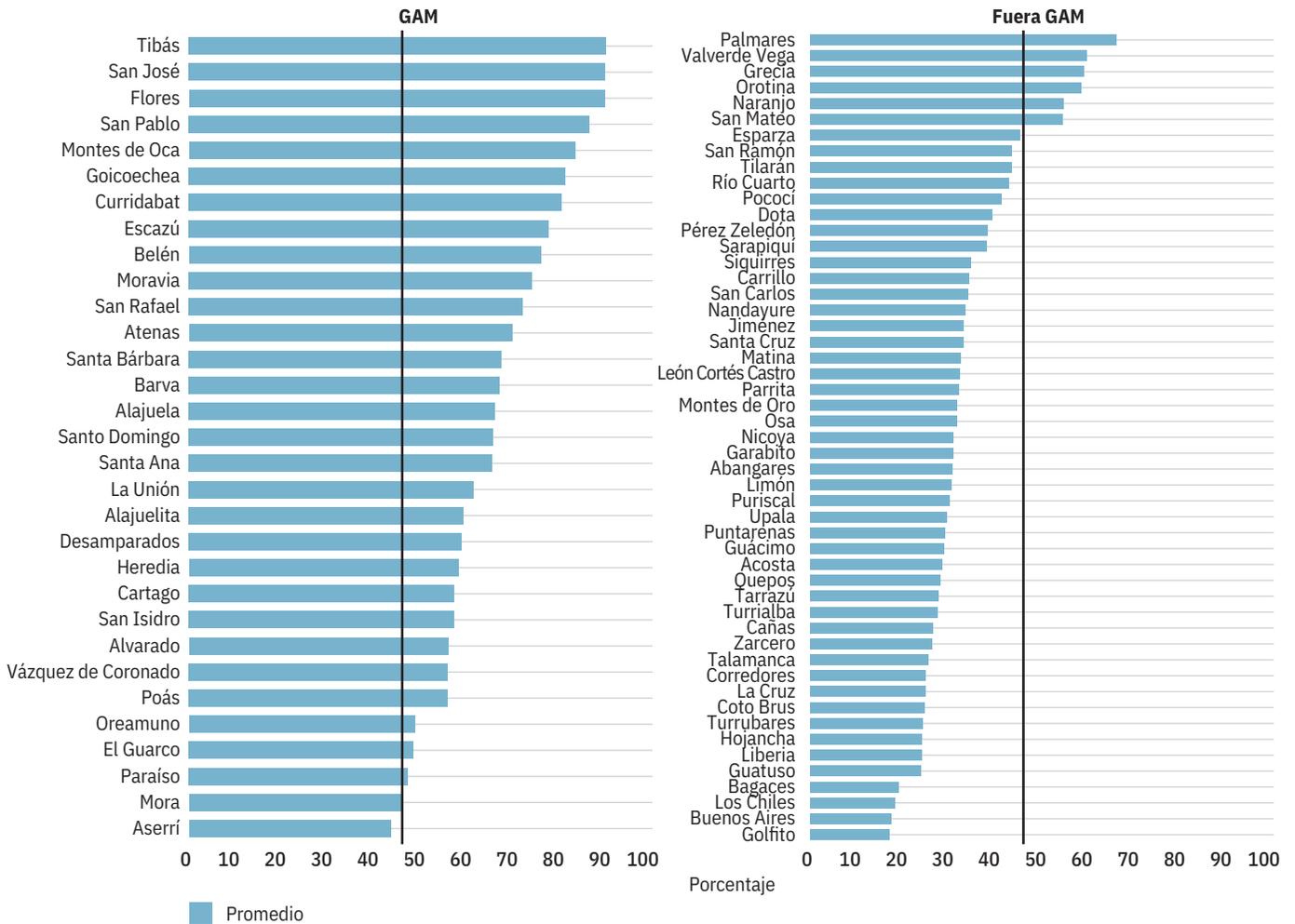
Las zonas de mayor congestión se concentran en 26 distritos del país, que en el análisis de conglomerado presentan resultados significativos en los seis años de estudio. Se trata en concreto de Catedral, El Carmen, Hatillo, Hospital, Mata Redonda, Merced, Pavas, San Francisco de Dos Ríos, Uruca y Zapote (cantón central de San José); San Felipe (Alajuelita); San Rafael (Escazú); Mercedes y San Pedro (Montes de Oca); San Vicente (Moravia); Pozos (Santa Ana) en San José; Alajuela, Garita, Guácima, Río Segundo, San Antonio, San José y San Rafael (cantón central de Alajuela) en Alajuela; San Francisco y Ulloa (cantón central de Heredia) y La Ribera (Belén) en Heredia.

**País debilita su histórica apuesta ambiental y arriesga su liderazgo internacional**

En la década de los noventa, las políticas públicas en Costa Rica impulsaron el fortalecimiento de la conservación, como método para lograr la sostenibilidad ambiental y el posicionamiento de una “marca” distintiva para el país (PEN, 2013). Estas políticas generaron importantes réditos como la mejora en la calidad ambiental de sus áreas protegidas, la captación de recursos de cooperación y los premios internacionales. La ampliación de servicios ecológicos por el resguardo de ecosistemas, la expansión de la producción eléctrica limpia, la recuperación de la cobertura forestal, la atracción de turismo y la imagen de nación ecológicamente responsable. En fin, la “marca” ha traído amplios beneficios comerciales y políticos. Sin embargo, además, le han permitido tener una voz internacional de un peso mucho mayor que la reducida escala del país, que le ha convertido en

Gráfico 4.14

Porcentaje de saturación de la red vial, por cantón, según región del país. Agosto 2024



Nota: La línea negra marca el promedio a nivel nacional.  
 Fuente: Gómez Campos et al., 2024 con datos de Waze-Mopt.

líder mundial en importantes iniciativas de profundo calado.

Esta orientación en favor de la conservación se mantuvo en casi diez administraciones de gobierno de distintos partidos políticos, pese a los desafíos pendientes y las importantes tensiones y conflictos asociados a su implementación. Recientemente, sin embargo, este Informe observa en posiciones gubernamentales, una narrativa a favor de apuestas regresivas de uso de los recursos naturales como la exploración de combustibles fósiles y la autorización de minería a cielo abierto, y la renuncia o retracción de metas y aspiraciones ambientales en los compromisos internacionales que el país

había asumido. Lo anterior vulnera los logros históricos, incrementa las tensiones sociales y puede crear un escenario que aumente la desigualdad en el acceso a los bienes naturales y el riesgo de sostenibilidad en la base material del desarrollo humano del país.

**Creciente ruptura en la narrativa sobre el ambiente como factor de desarrollo humano**

Desde finales del siglo XX, Costa Rica implementó acciones de conservación y en la gestión ambiental con fuerte eco internacional y le han generado importantes réditos. En años recientes, sin embargo, este Informe ha podido constatar

el retorno de un discurso “antiambiental” en la esfera pública, tanto por parte de actores políticos e institucionales, como de organizaciones gremiales y sociales, que plantea al ambiente como un “obstáculo para el desarrollo”.

Este discurso crea una incoherencia entre la narrativa oficial y las políticas públicas a impulsar (o, en caso contrario, se omite impulsar) y, además, favorece la adopción de prácticas productivas y del uso del territorio que amenazan con provocar regresiones en los logros históricos de conservación ambiental y de uso sostenible de los recursos naturales. Este discurso se ha analizado en ediciones previas y en otras publicaciones (Merino

y Chacón, 2022), así como en el estudio detallado de las evidencias de estancamiento o regresión en la política pública ambiental (PEN, 2023). Con el cambio de autoridades en el 2022, las posiciones oficiales que riñen con la sostenibilidad se han vuelto más explícitas y se torna claro un cambio en la narrativa en favor del ambiente que ha caracterizado al país, incluso a escala internacional. El cuadro 4.2 sistematiza algunos ejemplos de temas en los cuales se puede registrar ese cambio.

### Conservación ambiental muestra logros, pero enfrenta riesgos nuevos que la comprometen

La conservación de ecosistemas y biodiversidad es la gran fortaleza del país y en los últimos años Costa Rica no deja de mostrar áreas de avance y aumento en la protección formal de territorios y ecosistemas. No obstante, las capacidades institucionales para la gestión han sido sistemáticamente mermadas y se ha abierto nuevos frentes de presión (productiva, social, económica y política) que debilitan y amenazan esos logros.

La gestión de la biodiversidad muestra —en algunas áreas— avances. La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025 y su Plan de Acción, que define medidas para alcanzar la conservación y el uso sostenible (Minae et al., 2016) registró al 2023 un nivel de cumplimiento superior al 70% en 21 de las metas definidas y de 100% en 48 (de un total de 100). Entre las metas alcanzadas destaca la adopción de planes de manejo por el 70% de las áreas silvestres protegidas (ASP), la extensión de protección a un 4% de los ecosistemas marino-costeros presentes en la zona económica exclusiva y el incremento de un 25% en el número de kilómetros de obras de mitigación construidas dentro de ASP (Minae et al., 2024).

La Comisión Nacional de Seguridad Ambiental (CNSA), integrada por el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y el Ministerio de Seguridad Pública tuvieron capacidad de respuesta

frente a acciones en contra del ambiente. Esta comisión atendió 2.355 casos por delitos ambientales en el 2023, principalmente vinculados a la invasión y aprovechamiento en áreas de protección, infracciones a la ley forestal y explotación ilegal de material minero (CNSA, 2024). Cabe destacar que en ese año se conformó la Comisión Regional de Seguridad Ambiental de la Zona Caribe (Minae, 2024). Por su parte, el OIJ, a través de la sección especializada en delitos ambientales y bienestar animal, contabilizó 320 casos y realizó diversas acciones operativas, incluyendo allanamientos y detenciones.

Asimismo, se mantiene los esfuerzos en protección y mejoramiento del medioambiente. En el 2023 el área bajo el programa de pago por servicios ambientales (PSA) fue de 65.382 hectáreas, un 26,8% más que en el año previo (Fonafifo, 2024). Si bien se trata de una extensión notablemente mayor que el promedio reportado para el período 2016-2022, tan solo corresponde al 37,4% de lo solicitado, lo cual evidencia la necesidad de que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) reciba la totalidad de los recursos correspondientes al impuesto único a los combustibles para este programa (Corrales, 2024b), así como de ampliar sus fuentes de financiamiento. Por otro lado, a mediados del 2024, la Asamblea Legislativa aprobó el expediente 23.555 “Incentivo para la protección de la biodiversidad marino-costera”, el cual crea el Fondo de Pago por Servicios Ecosistémicos Marino-Costeros e incluye labores de conservación marino-costera en la asistencia socioeconómica para las personas pescadoras. Los avances en la implementación de esta ley se analizarán en futuras ediciones de este Informe.

Durante el período bajo análisis se adoptó una serie de instrumentos financieros relacionados con el manejo de la biodiversidad y sus efectos. Uno de ellos es el Fondo de Biodiversidad Sostenible que en el 2023 otorgó 386 millones de colones distribuidos entre 139 beneficiarios por conservación de la biodiversidad en terrenos privados (Rodríguez, 2024). Otra herramienta es el Programa de Crédito Forestal orientado a proyectos

de pequeños y medianos productores de bienes y servicios forestales en modalidades como el fomento productivo forestal, la industria forestal, el fomento del desarrollo, etc. Al 2023 se contabiliza 65 operaciones de este tipo por una inversión de 768 millones de colones (Rodríguez, 2024). De igual forma, el Programa de Reducción de Emisiones (PRE), el cual reconoció 924 millones de colones a las personas dueñas de tierras forestales que redujeron emisiones entre 2018 y 2019 (E: Quirós, 2024).

Por último, se reporta avances puntuales en el ámbito del conocimiento de la biodiversidad en el país, concretamente en lo concerniente al número de especies en Costa Rica. De acuerdo con los registros del proyecto “Biodiversidad en cifras” que actualiza la Escuela de Ciencias Biológicas de la UNA, con apoyo del Sinac, la Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad (Conagebio) y el Museo Nacional, en el país se conoce 221.492 especies equivalentes a un 24,3% del total esperadas. La mayoría corresponde a insectos, plantas vasculares, otros invertebrados y hongos (Obando y Bermúdez, 2024). Además, se gestionó 333 permisos para realizar investigación ante el Sinac-Minae (Sinac-Minae, 2024a). Mientras que la Conagebio otorgó 56 licencias de las cuales 47 correspondieron a investigación básica, 5 de bioprospección y 4 de aprovechamiento económico (E: González-Grau, 2024).

Pese a estos avances, la evidencia recopilada para este capítulo muestra la elevación de riesgos para la integridad de los ecosistemas. Según la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el número de especies catalogadas como amenazadas en Costa Rica experimentó un incremento de 20,2%, al pasar de 650 en el 2022, a 781 en el 2023 (UICN, 2024). Con respecto al 2011 —primer año del que se tiene información—, el cambio fue 2,7 veces mayor. Las plantas no solo figuran como el taxón con más especies bajo amenaza, también como el que más creció entre el 2022 y el 2023 (39,2%). En cuanto a la fauna, la UICN reporta que casi la mitad de las especies

## Cuadro 4.2

## Evidencias de cambio en la narrativa ambiental en autoridades nacionales

Tema	Situación general	Evidencias de cambio
<b>Capacidad de carga en Parque Nacional Manuel Antonio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El artículo 3 del Reglamento de uso público para el Parque Nacional Manuel Antonio establece que la capacidad de carga será aumentada, disminuida o regulada según herramientas técnicas definidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y la Dirección Regional del Área de Conservación Pacífico Central (n° 22482-Mirenem).</li> <li>Hasta febrero de 2023 la capacidad máxima de carga establecida fue de 1.120 personas al día, pero se recibían hasta 2.000.</li> <li>En 2023 Sinac-Minae autorizó un aforo de 3.000 personas.</li> <li>En mayo de 2023 la Sala Constitucional condenó al Estado (voto 2023-11233) por permitir que la visitación diaria al parque superara la capacidad instalada en un 267,9%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según la resolución de la Sala Constitucional la capacidad de carga debía reducirse en el 2024 a 1.800 personas. No obstante, en mayo de 2024 el Gobierno de la República y Minae anunciaron un aumento del aforo diario del Parque Nacional Manuel Antonio de 1.800 a 2.501 personas.</li> </ul>
<b>Definición de límites, reducción y daño ambiental en Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2019 la Sala Constitucional determinó que el Sinac-Minae debía delimitar 188 hectáreas del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (resolución n° 12745 – 2019).</li> <li>En 2019 se creó el Plan Regulador Costero de Talamanca.</li> <li>En setiembre de 2023, mediante el acuerdo n° 2 del Concejo Municipal de Talamanca, se adoptó formalmente el Plan Regulador Costero de Talamanca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En junio de 2024, organizaciones ambientales y locales del Caribe Sur denuncian la tala de 120 árboles dentro de las 188 hectáreas delimitadas, así como violencia contra los recursos naturales del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.</li> <li>En agosto del mismo año, se realizaron 26 allanamientos por irregularidades en el Plan Regulador Costero de Talamanca que presuntamente beneficiaron a empresarios privados y funcionarios públicos (Municipalidad, Sinac-Minae, INVU, ICT, ACLAC y COLAC) para explotar de manera irregular zonas cercanas al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.</li> </ul>
<b>Situación del transporte público (tren eléctrico)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En julio de 2022 el Gobierno de la República descartó el proyecto para desarrollar el Tren Eléctrico Metropolitano (TREM), al señalar altos costos (1.550 millones de dólares) y ausencia de criterios técnicos sólidos (demanda diaria de 200.000 pasajeros) sobre su viabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tras un nuevo análisis del comportamiento de la demanda del servicio y del costo aproximado de su desarrollo, Incofer determinó avanzar en la fase de preinversión y financiamiento a partir del 2025, acumulando un atraso de varios años pero sin fecha cierta de conclusión de esta fase.</li> </ul>
<b>Minería de oro en Crucitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2010 se reforma el Código de minería y sus reformas a la ley para declarar a Costa Rica país libre de minería metálica a cielo abierto (n° 8904)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2024 el Gobierno de la República planteó la posibilidad de explotar de manera “responsable” la minería de oro a cielo abierto en Cutris de San Carlos</li> </ul>
<b>Exploración de hidrocarburos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2011 el Gobierno de la República y Minae declaran moratoria nacional hasta 2050 para la exploración petrolera (n° 36693-Minaet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la Asamblea Legislativa se debate un proyecto de ley para declarar al país libre de exploración y explotación de estos recursos. Sin embargo, en un comunicado oficial en agosto de 2024 el Minae informó que Noruega rechazó la solicitud del Gobierno de Costa Rica para realizar estudios de exploración petrolera en el país</li> </ul>
<b>Iniciativa Internacional BOGA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP26) Costa Rica y Dinamarca presentaron el plan mundial Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA por su sigla en inglés) para detener la exploración y explotación del petróleo y gas natural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costa Rica no firmó la declaración BOGA que se promovió en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP28)</li> </ul>
<b>Reformas institucionales al Sinac-Minae</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En febrero del 2023 la Comisión Especial de Modernización y de Reforma del Estado de la Asamblea Legislativa dictaminó afirmativamente el proyecto de Ley fortalecimiento de competencias del Ministerio de Ambiente y Energía (expediente 23213)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La propuesta de ley disminuiría el grado de desconcentración de máximo a mínimo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad y Sinac, al mismo tiempo excluiría la obligación constitucional de justificar técnicamente las decisiones jerárquicas</li> </ul>
<b>Relevancia de la conservación para el desarrollo sostenible</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Costa Rica fue reconocida internacionalmente por su liderazgo en conservación ambiental, destacando la obtención del Premio Earthshot 2021 por su modelo de reforestación y expansión de áreas protegidas, así como su participación activa en la COP26 para promover la descarbonización y la conservación global en el marco del desarrollo sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno de la República se ausentó del evento en el que se promovió la firma de la Iniciativa BOGA en la COP28, solicitó apoyo a Noruega para realizar estudios para explorar petróleo y gas, recortó 2.350 millones al presupuesto del Sinac-Minae y omitió el eje ambiental en el Informe de Labores 2024</li> </ul>

Cuadro 4.2 > Continuación

Evidencias de cambio en la narrativa ambiental en autoridades nacionales

<p><b>Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2018, Costa Rica y Chile lideran el desarrollo del Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En mayo de 2023 la Asamblea legislativa archivó el proyecto de Ley para ratificar el Acuerdo de Escazú (expediente 21245)</li> </ul>
<p><b>Capacidades institucionales y recursos financieros para conservación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La superficie legalmente protegida aumentó un 524% al pasar de 2.853.247 hectáreas en 2020, a 17.802.330 hectáreas en 2021.</li> <li>El incremento en la superficie bajo protección hizo que la extensión a resguardar por persona funcionaria creciera seis veces en un año, al pasar de 5.330 a 32.700 hectáreas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2022 el presupuesto del Sinac-Minae se redujo cerca de una cuarta parte y la cantidad de personas funcionarias pasó de 1.055 en 2022, a 1.047 en 2023</li> </ul>
<p><b>Protección de especies marinas en convenios internacionales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El manejo de especies de interés pesquero y acuícola incluidas en los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites) recae sobre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Decreto 42842-MINAE-MAG)</li> <li>Según Cites para autorizar el comercio de especies de interés pesquero y acuícola se requiere previamente la emisión de un dictamen por parte de la autoridad competente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se designa al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) como la Autoridad Administrativa CITES para especies de interés pesquero y acuícola (decreto 42842 Minae-MAG)</li> <li>En 2023 Incopeca aprobó la inclusión de más de 200 especies nuevas como recursos de interés pesquero y acuícolas, entre estas corales, tortugas, iguanas silvestres, erizos de mar, esponjas, pepinos de mar, algas, entre otras (Acuerdo AJDIP/057-2023).</li> </ul>
<p><b>Pesca de arrastre de camarón</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Gobierno de la República vetó en 2020 la Ley de pesca de arrastre (expediente 21.478)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2022 el Gobierno de la República e Incopeca proponen “alternativas” para reactivar la pesca de arrastre de camarón</li> </ul>

Fuente: Faerron, 2024.

amenazadas pertenecen a sistemas ecológicos marinos (gráfico 4.15). Se trata fundamentalmente de condrictios, actinopterigios y antozoarios.

Según *Botanic Gardens Conservation International*, 2.549 especies arbóreas nativas, 402 especies arbóreas amenazadas globalmente y 326 endémicas están en riesgo en el país (BGCI, 2024). Aunque las últimas son menos en cantidad, enfrentan la situación más grave: 26 se catalogan como “en peligro crítico”, 69 como vulnerables y 131 “en peligro” (UICN, 2024).

De acuerdo con Corrales (2024b), el crecimiento del número de especies en amenaza podría obedecer a un deterioro de los hábitats y mayores presiones sobre los recursos naturales, así como a mejoras en la identificación y registro de la biodiversidad que enfrenta riesgos. Indistintamente de las razones, se demuestra la vulnerabilidad de los ecosistemas en Costa Rica y la necesidad

Gráfico 4.15

Distribución porcentual de las especies de fauna amenazadas en la Lista Roja de la UICN, por tipo de sistema. 2024



Fuente: Corrales, 2024b con datos de la UICN, 2024.

de determinar sus causas y poner en funcionamiento medidas para revertir la situación actual.

Los espacios en conservación también enfrentan riesgos. La CNSA determinó que en el 2023 se registra 555 delitos por invasión en áreas protegidas, 462 por aprovechamiento de árboles en áreas de protección hídrica, 177 por infracciones a la Ley Forestal (n° 7575) y 123 por explotación ilegal de material minero. Por su parte, el OIJ decomisó 855 subproductos de vida silvestre, 77 animales silvestres y 20 plantas silvestres. También se contabilizó 505 episodios de alteración de humedales y 134 de tala de manglares (CNSA, 2024).

de las áreas silvestres protegidas (ASP) y, en particular, por el debilitamiento financiero y técnico de la institucionalidad pública a cargo de velar por su resguardo. Así, aunque la recuperación de cobertura forestal se mantiene como uno de los grandes logros de la agenda de conservación ambiental, es posible identificar importantes frentes de deforestación. El Sistema Interactivo de Alerta y Monitoreo Forestal muestra que en el período 2001-2023 el país perdió 278.693 hectáreas de cobertura arbórea (gráfico 4.16). Solo en el último año se registró una disminución de 9.003 hectáreas (un 5,5% más que en el 2022). De estas, 7.760 hectáreas correspondían a bosque natural (GFW, 2024).

La pérdida de cobertura arbórea varía por provincia. Puntarenas concentró el 26,8% del área afectada entre 2001 y 2023. Le siguieron Alajuela con el 24,1% y Limón con el 20%. San José, Heredia y Cartago reportan la menor proporción de esta pérdida (menos de 10%), posiblemente debido a su mayor grado de urbanización y menor extensión de áreas forestales (Corrales, 2024b).

La desmejora de las capacidades técnicas y financieras de la institucionalidad pública con responsabilidades en el

campo de la conservación de la biodiversidad es, quizás, la principal amenaza que enfrenta el país. Por tercer año consecutivo se registró una reducción en el presupuesto designado al Sinac, Minae y Fonafifo. El primero experimentó una nueva disminución del 4,1%, equivalente a 1.217 millones de colones. Si bien en términos relativos la baja en el Minae fue menor (1,9%), en absolutos representó 1.115 millones de colones. Por su parte, el Fonafifo recibió 52.300 millones menos que en el 2022. La situación fue diferente para el caso de Incopecsa, que percibió 4.531 millones de colones más que en el año anterior. Se trata de una variación del 128,5% (Ministerio de Hacienda, 2024). Todo esto sucedió en un escenario en el que los recursos económicos otorgados para la gestión de la biodiversidad en el 2023 correspondieron a un 0,2% del presupuesto gubernamental.

Los cambios en el financiamiento para la gestión de la biodiversidad limitan la posibilidad de cumplir con las acciones de política pública definidas en este ámbito. Es el caso, por ejemplo, de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad 2016-2025. Se estima que la brecha financiera para su implementación es de entre 0,17% y 0,20% del PIB anual (Minae et al., 2016). Esta sistemática brecha reduce las capacidades para llevar a cabo tareas de fiscalización y control, así como de un monitoreo frecuente de la salud ecológica de los ecosistemas.

El número de personas funcionarias del Sinac sigue decreciendo. Entre 2016 y 2023 pasó de 1.143 a 1.047. La mayor reducción se presentó en las Oficinas Subregionales (-22,9%). La cantidad de horas por persona dedicadas a actividades de prevención, protección y control (concretamente patrullaje) aumentó a 59.506 en el 2023; sin embargo, se mantuvo por debajo del promedio registrado para el período 2011-2020: 79.787 (Sinac-Minae, 2024a).

A los elementos comentados se suma la propensión a imponer el criterio político al criterio técnico. Esto se evidenció tras la decisión, a inicios del 2024, del Ministerio de Ambiente y Energía de aumentar a 2.501 la cantidad de visitas diarias al Parque Nacional Manuel

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

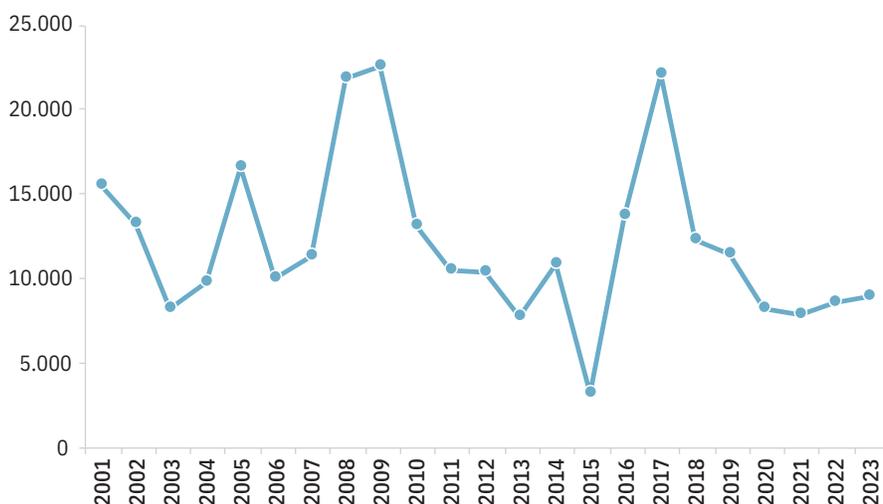
**GESTIÓN DE LA BIODIVERSIDAD**

véase Corrales, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Existen constantes y cada vez más claras amenazas a la conservación de la biodiversidad debido a las presiones para modificar el uso y delimitación

Gráfico 4.16

**Comportamiento de la pérdida de cobertura arbórea en Costa Rica (hectáreas)**



Fuente: Corrales, 2024b con datos de GFW, 2024.

Antonio, lo anterior pese a no contar con un estudio técnico que sustente este cambio y a la sentencia emitida por la Sala Constitucional en mayo del 2023 en la cual ordena al Sinac reducir el ingreso de personas visitantes a la capacidad de carga calculada en el modelo de flujo aplicado a diciembre del 2022 (sentencia n° 2023-011233). Cabe mencionar que en este fallo el Tribunal Constitucional consideró que esta actuación violó el derecho humano a un ambiente ecológicamente sano y equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política).

Una situación similar se presentó con el Refugio Natural de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. En este caso se modificó los límites del refugio en contraposición con lo establecido en la legislación nacional, el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República y el fallo de la Sala Constitucional (sentencia n° 2019-12745 del 10 de julio del 2019). El primero concluyó que “la zona marítimo terrestre y el Patrimonio Natural del Estado ubicados en la franja que fue excluida del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo por una ley aprobada hace diez años, deben seguir siendo protegidos por el régimen de dominio público”. Por su parte, la Sala determinó que el Sinac debe “delimitar el área antes mencionada y, en conjunto con la Procuraduría General de la República, ejercer las acciones legales correspondientes en defensa del patrimonio público”. A la fecha de cierre del informe, el Minae y el Sinac se han resistido a avanzar en el cumplimiento de la orden de la Sala Constitucional.

### Conflictividad ambiental es baja en las calles, pero activamente institucionalizada

La creciente disonancia de las acciones públicas recientes con la trayectoria histórica de Costa Rica, como país que favorece la conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, genera tensiones entre los distintos actores sociales. En la actualidad —en consonancia con lo que reporta el capítulo 5 de este Informe—, estos conflictos se han desplazado mayoritariamente al uso de mecanismos institucionalizados y

judiciales por encima de la organización de protestas colectivas y movimientos de resistencia. Al igual que en otros temas, el litigio judicial y administrativo prevalece sobre “la calle” durante el período de análisis.

Para atender las disputas por el uso de los bienes naturales los actores sociales pueden recurrir a distintos canales. Uno de estos son las plataformas de denuncias. Los datos muestran que la mayor parte de los casos registrados en estas plataformas se asocian a áreas clave de la apuesta ambiental, aun en años que exhiben avances en la agenda de conservación. Así, por ejemplo, de las 6.158 denuncias presentadas en el 2023 ante el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias (Sitada) de la Contraloría Ambiental, el 43,4% se originó en infracciones en materia forestal; le siguieron las relacionadas con la biodiversidad y la vida silvestre y el agua. Se trata de un comportamiento similar al reportado en años anteriores (Contraloría Ambiental-Minae, 2024).

En el caso del Tribunal Ambiental Administrativo, el 86% de las acciones que ingresaron en el 2023 se relaciona con áreas de protección, como movimientos de tierra, desarrollos de infraestructura no permitida, quemas, entre otros, así como desviación, uso o dragado ilegal de cauces o nacientes, tala y contaminación residual, sónica, atmosférica (TAA-Minae, 2024). Por su parte, 8,2 de cada 10 hechos violatorios reportados ante la Defensoría de los Habitantes por el tema ambiental estuvieron vinculados a afectaciones que experimentan las personas por el estado y uso de los bienes naturales, principalmente por limitaciones en el acceso al agua potable, contaminación ambiental e irregularidades en el cobro del servicio de agua potable (Defensoría de los Habitantes, 2024).

Otra de las vías a las que acuden los grupos sociales para dirimir los intereses en disputa por asuntos ambientales es la sede judicial. El Ministerio Público es una de las instancias que gestiona causas asociadas a estos elementos. En el año bajo estudio atendió 2.821 casos (Ministerio Público, 2024). Al agrupar los delitos según la frecuencia con que

se presentan predominan los asociados al patrimonio natural del Estado, específicamente los relativos a la tala en zona de protección, la invasión a un área de conservación o protección e infracción a la ley forestal. En conjunto suman el 40,6% del total.

Las denuncias no solo surgen por las afectaciones al ambiente, sino, también, para reclamar el cumplimiento de los derechos fundamentales. Al debilitar las capacidades institucionales u omitir lo establecido en la legislación nacional se atenta contra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política). En este plano, la Sala Constitucional en el 2023 votó 183 asuntos relacionados con el tema ambiental. La mayoría (94,5%) correspondieron a asuntos de garantía y los restantes a control de constitucionalidad (Sala Constitucional, 2024). Estos casos estaban relacionados con áreas protegidas, producción agropecuaria, plaguicidas, pesca, PRC y minería.

En momentos de alta tensión por temas ambientales específicos, la movilización social ha sido determinante. Este es el caso de la minería a cielo abierto en Cutris de San Carlos (Crucitas). Sin embargo, debe reconocerse que Costa Rica atraviesa por un ciclo de baja intensidad de la protesta social organizada. La base de datos de acciones colectivas del PEN registra 28 protestas socioambientales en el 2023. Una cifra superior al promedio para el período 1992-2022 (24,7), pero por debajo de la media (38,4) reportada para el lapso de mayor conflictividad socioambiental en el país: 2010-2016.

Las disputas siguen estando mediadas —fundamentalmente— por una explícita conciencia ambiental que busca la sustentabilidad de los recursos naturales y del territorio. Del total de acciones colectivas registradas, en siete la demanda central fue la defensa del medioambiente, a raíz de la destrucción o afectación a ecosistemas como los humedales y el bosque; la acción u omisión de la institucionalidad pública en el resguardo del patrimonio natural o la regulación del uso del suelo; así como el desarrollo constructivo. También se suscitaron manifestaciones por falta de agua, desalojos,

asentamientos campesinos y producción agropecuaria. Se trata de casos en los que privan asuntos vinculados al acceso y calidad de los servicios que la población recibe a partir del uso de recursos, más que una retórica estrictamente “ecologista”. La implementación u oposición a leyes, reglamentos, planes o decretos se mantiene como una de las principales causales de estas manifestaciones. En este año sobresalen las relacionadas con el plan regulador costero que propuso la Municipalidad de Talamanca, actualmente bajo investigación por parte del Ministerio Público.

Un aspecto que llama la atención es que los conflictos sociales fueron iniciados por cuatro actores de dieciséis que, a largo plazo, han empleado esta vía para protestar, a saber: personas locales, los grupos productores agropecuarios y pesqueros, los grupos ambientalistas y las personas trabajadoras. Otros se han “apagado” en años recientes. Esta situación coincide con una mayor propensión de los sectores sociales a usar otros mecanismos para presionar o realizar incidencia política, pero también con la disposición de menos recursos para mantenerse activos y con cambios en su grado de participación y organización (Aguilar, 2023; PEN, 2023).

La escala territorial en la que se originan las protestas socioambientales es distinta cuando se compara con la tendencia de largo plazo. Entre 1992 y el 2022, la mayor parte de los conflictos se desarrolló en los niveles local, cantonal o distrital (59,3%). En cambio, en el 2023 ganó peso los de una cobertura nacional, es decir, fueron discernibles en el país o en la mayor parte de él. En estos casos las manifestaciones fueron organizadas sobre todo por los grupos productores agropecuarios y pesqueros, grupos ambientalistas y de personas trabajadoras. Sin embargo, en el 60,7% de las acciones predominaron los intereses particulares y, aunque el escenario fue nacional, no trascendieron los intereses específicos de un grupo.

Al igual que en los años previos, la mayor proporción de las acciones colectivas se enfocó hacia entidades del Estado, con el fin de que este dirima o resuel-

Gráfico 4.17

### Distribución de las acciones colectivas ambientales, según entidad a la que se dirigen. 2023



Fuente: Chacón, 2024 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

va algún conflicto o, por el contrario, a raíz de sus acciones u omisiones. Al tomar el total de registros se observa que las protestas se dirigieron hacia la institucionalidad pública (gráfico 4.17), principalmente contra entes descentralizados (Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Rural), el gobierno en general, las municipalidades (Municipalidad de Talamanca, Municipalidad de Belén y Municipalidad de Puntarenas) y los ministerios (Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Salud). Cabe mencionar que este rasgo no es exclusivo del campo ambiental; en todos los ámbitos las acciones contra el Estado representan el 88% de los casos. Aunque el orden en que figuran varía en función de su peso.

### Mirada a profundidad: aportes sobre el estado de la conservación y uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica

Costa Rica es reconocida en el mundo por su rica biodiversidad y su compromiso

con la conservación ambiental, aunque su atención a los mares ha sido tardía. Alberga alrededor del 3,5% de las especies marinas registradas en todo el planeta en un área de aproximadamente 590.000 kilómetros cuadrados (UCR, 2019). Se han realizado esfuerzos importantes para proteger los recursos marinos y puesto en marcha acciones para ampliar la superficie bajo protección y mejorar la gobernanza de estos territorios. Pese a estos avances, persisten problemas como la falta de herramientas para el ordenamiento espacial marino, la contaminación ambiental, la informalidad en la actividad pesquera y las presiones de la actividad económica y productiva, las cuales, junto con una descoordinación institucional y las limitadas opciones de desarrollo en zonas costeras, añaden complejidad a la gestión de estos bienes naturales. Además, la información disponible sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad marina es limitada, y los datos sobre el uso de recursos pesqueros carecen de fundamento para la toma de decisiones. Ello dificulta una evaluación precisa de los ecosistemas marinos y la efectividad de las políticas de conservación.

## Estado de la información: no existe un sistema articulado y consistente

Al volver la mirada al mar, Costa Rica avanzó en el compromiso formal de protección y uso sostenible de sus recursos. Como se indicó anteriormente, sin embargo, afronta retos importantes para abordar dicho desafío y, en ello, el conocimiento y la información son elementos centrales para el diagnóstico y la toma de decisiones en esta nueva gran área de la política ambiental. Sin embargo, los datos disponibles sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad marina son insuficientes, dispersos y desintegrados. Existe un amplio acervo de investigación científica que se debe reconocer, pero no un marco sistemático e integrado capaz de dar seguimiento a la situación o brindar un análisis de la efectividad de las políticas de conservación o uso de los recursos.

Este primer apartado sintetiza un esfuerzo realizado en el Programa Estado de la Nación, con apoyo de la Agencia Francesa para el Desarrollo. La investigación mapeó el estado del conocimiento sobre la biodiversidad, los ecosistemas y las acciones de conservación del ambiente marino-costero en Costa Rica, para establecer una línea base y entender cómo se recopila, gestiona y utiliza esta información (Faerron y Mora, 2024). Como parte de este ejercicio se construyeron bases de datos que estarán disponibles para el uso de las entidades y personas interesadas en el tema (recuadro 4.3). El estudio incluyó repositorios gubernamentales y académicos, y bases de datos internacionales (sin llegar a ser exhaustivo), identificó brechas y enumeró recomendaciones para mejorar la gestión y uso de los datos para la toma de decisiones.

A grandes rasgos y según las buenas prácticas (Bartlett y Celliers, 2019; United Nations Statistics Division, 2024; PNUMA, 2019), se deberían considerar, al menos, los siguientes ámbitos: i) acceso a tecnologías; ii) integración y disponibilidad de sistemas de datos; iii) recopilación, validación y calidad de datos; iv) modelización de patrones y tendencias; v) comunicación del estado

### Recuadro 4.3

#### Aportes sobre el estado del conocimiento de los ecosistemas y recursos marino-costeros en Costa Rica

El ejercicio de búsqueda e identificación de datos sobre el conocimiento de los ecosistemas y recursos marino-costeros en Costa Rica, desarrollado por Faerron y Mora (2024), permitió identificar un importante acervo de fuentes de información de distinto tipo que se sistematizaron en tres matrices:

- **Matriz general:** recopila y categoriza un conjunto de indicadores relacionados con la conservación de los recursos marino-costeros en Costa Rica. Incluye información sobre cada indicador: el nombre, su tipo, la institución responsable, la metodología de medición utilizada, la periodicidad de la recolección de datos y el alcance geográfico. Adicionalmente, se proporcionan enlaces útiles y notas para contextualizar y facilitar el uso de los datos. Las variables se agrupan en categorías y subcategorías específicas que reflejan diferentes áreas de interés dentro de la conservación marino-costera, lo cual permite un análisis segmentado de la información. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/>

- **Matriz de bases de datos:** se centra en identificar y clasificar plataformas y sitios *web* que ofrecen conjuntos de datos pertinentes para la conservación marino-costera. Posee un énfasis en la disponibilidad de paquetes de datos específicos. Cada entrada incluye información sobre la entidad investigadora, el enfoque principal y los subenfoques temáticos, así como detalles sobre los tipos de datos disponibles. Permite realizar análisis profundos y específicos sobre aspectos particulares de la conservación marino-costera. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/>

- **Matriz de literatura:** agrupa fuentes documentales, incluyendo literatura científica seleccionada y literatura gris (como políticas públicas nacionales e internacionales). Esta matriz está diseñada para reunir referencias que apoyen la investigación, al ofrecer contexto teórico, metodológico, político, práctico y mediático sobre los temas estudiados. Disponible en <https://estadonacion.or.cr/>

Fuente: Elaboración propia con base en Faerron y Mora, 2024.

del medioambiente; vi) implementación de plataformas de datos y conocimientos; vii) seguridad y privacidad de los datos; viii) gobernanza de la información; ix) gestión del ciclo de vida de los datos; x) evaluación y mejora continua (Faerron y Mora, 2024).

En términos generales, la información sobre biodiversidad y conservación marino-costera en Costa Rica está segregada, es difícil de identificar y proviene de diversas fuentes. Además, se observa una marcada dependencia de instituciones gubernamentales (ministerios, entidades anexas a ministerios y universidades públicas) y extranjeras de tipo académico y de cooperación internacional. Estas fuentes se alojan en páginas *web*, *sets* de datos, paquetes de indicadores sobre

biodiversidad y conservación, notas descriptivas en línea, archivos de política pública, *dashboards* derivados de datos satelitales y documentos de derecho internacional. La mayoría de las referencias centrales identificadas (tanto nacionales como internacionales) se alimenta de reportes estadísticos mensuales, anuales o con temporalidad indefinida (debido a las características o el enfoque) y versan sobre determinados indicadores de interés organizacional.

Entre las entidades clave en el tema de interés destaca el Minae, que posee, mantiene y actualiza su página *web*, y el Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia), alimentado por el nodo Biodatacr. El Sinia agrupa datos relacionados con el océano (entre otros

ámbitos ambientales), aunque la mayoría de los indicadores no siguen una línea temporal consistente ni trazable y no están actualizados.

El Incopesca también mantiene una sección de datos abiertos en su página *web*, con algunas estadísticas pesqueras y de licencias otorgadas. Se alimenta de reportes internos analizados por subdepartamentos, como el de Información Pesquera y Acuícola (Incopesca, 2024). No obstante, los datos disponibles usualmente están desactualizados y se desconocen las metodologías para su recopilación, lo cual disminuye su fiabilidad y validez científico-técnica. Un ejemplo puntual es la evaluación del *stock* pesquero, un elemento clave para conservar y gestionar de forma adecuada los recursos marino-costeros. Las licencias se reportan, pero no de manera segregada, únicamente corresponden a embarcaciones nacionales o internacionales y no es posible determinar cómo se distribuyen según el tipo de pesca: deportiva, ornamental y, en particular, artesanal. A ello se suma la ausencia de indicadores para profundizar en temas como la pesca fantasma (The Global Ghost Gear Initiative, 2023). Este es un fenómeno poco estudiado en el país, en el cual trabaja la organización no gubernamental (ONG) Acepesa (Acepesa, 2024).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ESTADO DEL CONOCIMIENTO, BIODIVERSIDAD Y RECURSOS MARINO-COSTEROS

véase Faerron y Mora, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Algunas entidades públicas tienen datos puntuales. El Museo de Zoología de la UCR ha contribuido al campo de la taxonomía y, consecuentemente, al entendimiento de la biodiversidad marina del país. Posee más de 24 colecciones científicas, incluyendo una sobre invertebrados acuáticos (como corales, moluscos, crustáceos e insectos; Museo de Zoología, 2024). El Museo Histórico Marino y el Parque Marino, ambos de

Puntarenas, también cuentan con información de carácter divulgativo.

Otros centros académicos nacionales como la UNA y la UCR aportan información a través de estudios, unidades de investigación y proyectos colaborativos con organizaciones internacionales; por ejemplo, el *Oceanographic Information Module* entre el *Copernicus Marine Service* y el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (Cimar) de la UCR (Copernicus Marine Service, 2024). El Cimar está trabajando en la construcción de un Sistema de Información Geográfica Marina (SIGMAR; Cimar, 2024). Estas colaboraciones enriquecen el acervo de datos, aunque pueden mostrar dificultades en el financiamiento y adquisición de tecnologías.

Paralelamente, se identifica la contribución de ONG nacionales e internacionales como MarViva, Costa Rica por Siempre, Conservación Internacional Costa Rica, *Ocean First Institute*, las cuales realizan estudios independientes y campañas de sensibilización en temáticas marino-costeras (Rojas, 2021; MarViva, 2021 y 2024; Costa Rica por Siempre, 2024a; 2024b; Conservación Internacional Costa Rica, 2024; Ocean First Institute, 2024). Este tipo de fuente se alimenta de esfuerzos puntuales de investigación, usualmente aislados en el tiempo, específicos para ciertas regiones, desarrollados por equipos interdisciplinarios, con enfoque de participación comunitaria y financiados por cooperación extranjera y alianzas público-privadas.

Por último, existen plataformas nacionales e internacionales que permiten identificar información sobre la zona marina y su biodiversidad. *Biodatacr* es de índole biológico-taxonomico y agrupa varios indicadores, entre ellos especies marinas. Fuera del país, el *Integrated Digitalized Biocollections* (iDigBio) contiene registros taxonómicos de museos nacionales, incluyendo también especies marinas. Además, reúne fotografías de los especímenes. El *Ocean Health Index* (OHI) y algunos de los indicadores del *Environmental Performance Index* (EPI) ofrecen datos accesibles en línea

sobre recursos marino-costeros, bastante actualizados y derivados de metodologías científicas claras y visibles para el público. No obstante, predomina el uso de métodos para la proyección y modelado, en lugar del empleo de información recolectada en tiempo real y en el campo (Faerron y Mora, 2024).

En suma, a partir de este mapeo se concluye que la integración y disponibilidad de sistemas de datos se da de forma limitada y aislada. No existe un procedimiento unificado que facilite la interoperabilidad entre plataformas, y hay metodologías diversas que complican la comparación y análisis de conjunto. En términos de recopilación, validación y calidad de los datos se observa una gran variabilidad e inconsistencia. Aunque las instituciones gubernamentales (tales como Minae e Incopesca) se esfuerzan por mantener la precisión y validez, la ausencia de un marco conceptual y metodológico claro, común y con trazabilidad afecta la fiabilidad de la información. Asimismo, los datos sobre conservación en biodiversidad marina se actualizan de forma irregular y de estudios aislados.

La mayoría de la comunicación en este campo se da a través de informes académicos, lo cual limita la democratización del conocimiento. Además, las plataformas de datos nacionales carecen de una coordinación interinstitucional eficiente y visible, que dificulta el acceso a datos integrados para conducir análisis complejos. *Biodatacr*, por ejemplo, proporciona una gran cantidad de estadísticas en su portal, pero no se visualiza diálogo evidente entre las múltiples vinculadas al tema. Además, la infraestructura tecnológica y la gestión del ciclo de vida de los datos muestran debilidades, especialmente en la fiabilidad metodológica, actualización y mantenimiento. La diversidad en métodos y la ausencia de un marco conceptual claro sugieren la necesidad de procedimientos estandarizados para la evaluación y mejora del estado de la información sobre biodiversidad y conservación marino-costera.

Una de las principales conclusiones es que el acervo disponible está compuesto, principalmente por datos biológico-taxonómicos, no así por modelos integrados

que incluyan variables ambientales, sociales, económicas o de gobernanza más amplias, que incluyan a más actores y permitan la toma de decisiones. En su mayoría, se trata de información descentralizada, lo cual permite el apoyo de múltiples entidades, reduce el riesgo de pérdida de información y facilita el acceso por las comunidades y actores con intereses específicos. Sin embargo, la fragmentación disminuye la coherencia en la recopilación, gestión y presentación de datos, dificulta la comparación y el análisis en el país, impidiendo una visión integrada y coordinada. Además, los datos pueden ser difíciles de localizar y acceder, especialmente para las personas usuarias no especializadas. Por tanto, es necesaria una estrategia coordinada y unificada que promueva la interoperabilidad y el intercambio de datos entre diferentes entidades (Faerron y Mora, 2024).

En el recuadro 4.4 se ofrece una síntesis sobre la información existente para algunos temas clave, quién la genera o resguarda.

### Más protección formal pero limitados criterios de sostenibilidad en el uso

El territorio marino y costero, así como los bienes naturales que alberga, han sido objeto de una limitada y fluctuante preocupación desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental y su vínculo con el desarrollo humano en Costa Rica, al menos desde hace poco tiempo, cuando las ASP mostraron un crecimiento extraordinario, se establecieron esfuerzos de restauración de ecosistemas y modalidades de uso sostenible de los recursos pesqueros. El análisis de las dinámicas que caracterizan la gestión y uso de los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos marino-costeros permiten identificar que el turismo desarrollado en las costas ha tenido un notable crecimiento (como lo analiza el capítulo económico de este Informe en ediciones anteriores) y es clave para su actividad económica; así como la pesca, en una escala menor en términos de su impacto económico, pero como actividad relevante para varios sectores sociales. No obstante, en gran parte de las actividades, ambas se han dado en

un marco poco regulado, con herramientas limitadas de ordenamiento territorial, construcción ilegal en zonas marítimo-terrestres, bajo control de la pesca e importantes impactos ambientales.

### El resguardo formal de los ecosistemas marinos da un salto extraordinario

Las ASP, con un componente marino-costero importante, aparecen en 1965 con la creación de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco y luego con el Parque Nacional Tortuguero en 1970. Además, se crearon ONG con el propósito de apoyar a este tipo de áreas, tales como la Fundación Corcovado en 1991 para las áreas protegidas de Osa, la Fundación Amigos de la Isla del Coco en 1994 para el Parque Nacional Isla del Coco y el *Leatherback Trust* en el 2001 para el Parque Nacional Marino Las Baulas (Evans, 1999; Boza, 2015). Así, la institucionalidad se vincula con el sector marino-costero por vía del Sistema de Parques Nacionales en 1977 y, posteriormente, del Sinac. Además, con la aprobación de la Ley de Biodiversidad (n° 7788) a partir de 1994 se integraron al sistema regionalizado de áreas de conservación. Paralelamente, en 1990 se presentó una

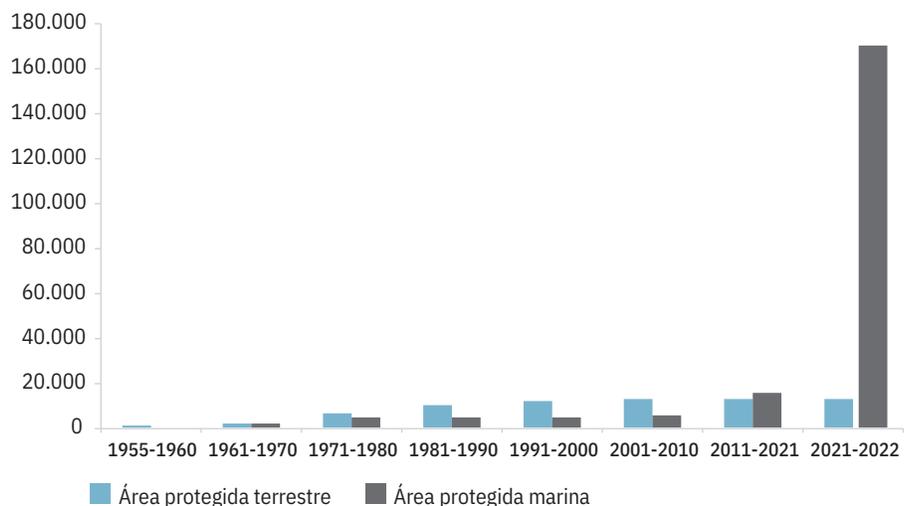
transición del MAG al Minae para abrigar las ASP.

Se debe resaltar que en Costa Rica la zona marítimo-terrestre se encuentra protegida casi desde su inicio como nación independiente. En 1828, se estableció la reserva de una milla marítima en la costa de ambos mares (Ley n° 162). Tal disposición se mantuvo a lo largo de los años en otros cuerpos legales y tras modificaciones en la legislación nacional se redujo su extensión a doscientos metros (leyes n° 19 de 1942 y n° 201 de 1943). La franja de doscientos metros inalienables se mantuvo en subsiguientes normativas (Bulgarelli, 1997).

La superficie total de ASP en el país mantuvo un crecimiento sostenido desde 1955, con tasas modestas y constantes en la superficie terrestre y en menor proporción y ritmo en la zona marina. Sin embargo, entre el 2021 y el 2022 se registró un marcado aumento en las ASP marinas, el cual alcanzó cerca de 165.000 kilómetros cuadrados, más que en cualquier período anterior y superando en área al territorio resguardado en cualquier modalidad (gráfico 4.18). Ello respondió a la ampliación por decreto en el 2021 del Parque Nacional Isla del Coco y a la creación del Área Marina de

Gráfico 4.18

### Extensión de las áreas silvestres protegidas, por sistema ecológico (kilómetros cuadrados)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Sinac-Minae, 2024a.

## Recuadro 4.4

### ¿Cuáles datos existen sobre conservación y uso de recursos marino-costeros y quién los genera?

#### Sobre los esquemas de protección de los ecosistemas y la biodiversidad.

El Minae y el Sinac registran las áreas marino-costeras y especies de biodiversidad protegidas, en sus portales *web* y Biodatacr. La Convención sobre Humedales RAMSAR identifica aquellos vinculados con humedales y la Convención de las Especies Migratorias de la ONU sobre dichas especies y sus hábitats. Otros convenios internacionales registran la protección de especies específicas, tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Internacional para la Conservación del Atún Atlántico. La Red Costarricense de Reservas Privadas reporta datos sobre la conservación de hábitats marinos específicos. Algunas iniciativas puntuales con financiamiento privado e internacional realizan investigación sobre algunas especies; por ejemplo, los tiburones, desarrollada por el *Ocean First Institute* en Guanacaste. Los planes reguladores en áreas costeras establecen directrices sobre la interacción humana con estos recursos.

#### Sobre el uso del territorio costero, regulaciones y actividades principales.

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) ofrece estadísticas sobre la construcción en zonas costeras, con información clave y de amplio margen temporal. El PEN ha realizado diversos estudios sobre el tema, incluyendo esta edición. Los planes reguladores cantonales también acunán datos para analizar el estado del uso del territorio costero; cuando están disponibles aportan evidencia sobre las regulaciones y actividades principales, pero esta herramienta no existe en la mayoría de los municipios. A su vez, los planes reguladores costeros permiten más detalle, pero para territorios muy pequeños. Las actividades costeras, incluyendo construcción, pesca y turismo, son cuantificadas indirectamente (información

centrada en la población involucrada) por el INEC; no obstante, prima la desactualización de los datos. De forma paralela, Inopesca aporta estadísticas de captura y supervisa las regulaciones. La Cuenta Satélite de Turismo del Banco Central de Costa Rica (BCCR) aporta datos sobre turismo, relacionados indirectamente con recursos marino-costeros.

#### Sobre algunas presiones naturales y antropogénicas.

El *Ocean Health Index* (OHI, 2022b), la UCR y la UNA (Durán, 2023; Cubero, 2024; UCR, 2022) tienen datos de los residuos y de otros elementos relacionados con la contaminación marina y las presiones antropogénicas. Los reportes anuales del PEN han documentado el intento de integración de datos al respecto (Camacho *et al.*, 2017; Corrales, 2016; Faerron y Mora, 2023). Algunas revistas científicas analizan regularmente el tema (Aguilar, 2016; Alvarado *et al.*, 2010, 2012; Chávez *et al.*, 2020; UCR, 2024b). La base de datos DesInventar genera datos de eventos que derivan en desastres y la Comisión Nacional de Emergencias posee mapas de las amenazas.

#### Sobre la interrelación entre actividades agropecuarias y marino-costeras.

Existen datos sobre uso de agroquímicos y presencia de estos en aguas superficiales, aunque no se encuentran sistemas de información sobre agroquímicos en aguas marinas. El Centro de Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe (Hidrocec) de la UNA y el Cimar de la UCR poseen las capacidades y los estudios (aunque aislados).

#### Sobre fuentes para el monitoreo del estado de la biodiversidad y los ecosistemas marinos.

Además de las fuentes mencionadas en esta sección, el *Atlas of Living Australia* proporciona datos taxonómicos marinos, con cobertura nacional y global. El *Ocean Health Index* evalúa anualmente la salud oceánica y la conservación de especies, destacando factores como biodiversidad y sostenibili-

dad pesquera (OHI, 2022a). La *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF) ofrece datos de biodiversidad que apoyan el monitoreo de cambios e impactos en los ecosistemas marinos. El PNUMA, a través del Convenio sobre la Diversidad Biológica, suministra directrices y recursos para la implementación de políticas de conservación marina en todo el mundo. El Sistema de Observación de la Tierra de *Copernicus* utiliza tecnología satelital para brindar datos cruciales sobre el estado de los océanos y la biodiversidad marina. El *World Database on Protected Areas*, el *Marine Data Archive* y la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) reúnen recursos para el monitoreo de áreas protegidas y la gestión de datos marinos.

#### Sobre el acceso y la transparencia en materia de datos.

Se han realizado esfuerzos importantes, aunque se contraponen con medidas regresivas como la no ratificación del Acuerdo de Escazú, que afecta en este campo. El Sinia juega un papel relevante como repositorio centrado de información ambiental, incluyendo datos sobre la biodiversidad marina y costera. La Estrategia Nacional de Carbono Azul ha formalizado varios acuerdos de investigación, al fomentar la colaboración entre entidades nacionales e internacionales. Otro aspecto importante es la inclusión de indicadores específicos en los Protocolos Nacionales de Monitoreo Ecológico (Pronamec). Además, existen esfuerzos globales para evaluar aspectos de transparencia y acceso a datos, como el *Open Data Barometer* y el *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF), que presenta métricas sobre la accesibilidad y utilidad de los datos publicados.

Fuente: Faerron y Mora, 2024 con base en diversas fuentes.

Manejo del Bicentenario, ambos en el Pacífico.

De esta forma, la extensión marina nacional bajo protección pasó de un 2,7% a un 30,3%, con lo cual alcanzó la meta global que impulsó la Coalición de Alta Ambición por la Naturaleza y las Personas, liderada por Costa Rica, Francia y Reino Unido, adelantándose además al acuerdo internacional que se tomó en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (COP15), mediante la suscripción del Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica. Con este cambio, el área marina resguardada pasó a representar el 92,7% de todo el sistema de ASP del país, en 23 de las 152 ASP declaradas como oficiales. De estas, la modalidad del área marina de manejo resguarda la mayor proporción con un 19,8% del 30,3% total; los parques nacionales representan el 10,4% y el porcentaje restante corresponde a humedales, refugios de vida silvestre, reservas biológica y natural absoluta.

La gestión de las áreas protegidas marino-costeras enfrenta importantes dificultades. Como se analiza en este capítulo, los recursos del Sinac se han reducido de forma paralela al crecimiento marcado de esta superficie. Del limitado presupuesto, solo el 3,6% en el 2023 se destinó al Área de Conservación Marina Cocos, la más grande de todas las ASP del país. Al mismo tiempo, los resultados de la efectividad del manejo son preocupantes. Para el año 2022, un 22% de las ASP se catalogaron como “poco aceptables” y otro 22% como “no aceptables”, lo cual indica serios problemas en el manejo por lo que requieren atención urgente. El 28% de las áreas no se ha valorado, lo cual puede indicar falta de recursos, datos insuficientes o retrasos en este ejercicio (Sinac-Minae, 2024b).

Además de los esfuerzos formales de resguardo de los ecosistemas, el país ha puesto en marcha acciones de restauración y modalidades de uso de recursos con énfasis en conservación. En el primer ámbito se identifican políticas dirigidas a los manglares, un tipo de sistema marino-costero que ha sufrido importantes presiones antropogénicas en el tiempo,

con cambios de uso, pérdida de cobertura y degradación. Por ejemplo, en el Golfo de Nicoya se han identificado 27 formas de presión sobre estos ecosistemas, principalmente sedimentación, expansión de viviendas, residuos sólidos, efluentes agrícolas, pesca y expansión agrícola (Sinac-Minae, 2019). Para abordar estos problemas se estableció la Política Nacional de Humedales, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la Estrategia Regional para el Manejo y Conservación de los Manglares en el Golfo de Nicoya y la Estrategia de Carbono Azul.

Entre estos instrumentos, la Estrategia Nacional de Biodiversidad establece que para el 2020 los manglares se recuperarán dos puntos porcentuales por encima de la cobertura actual (725 hectáreas), basándose en estudios previos que han medido el potencial de rehabilitación. Para el 2024, se estima que en Costa Rica habrá 458 hectáreas de manglar bajo acciones de restauración, distribuidas en 50 puntos diferentes del territorio nacional (Corrales, 2024a). La mayoría de estos proyectos abarca áreas pequeñas (menores a cinco hectáreas) y no se precisa el costo de la restauración, algunos proyectos reportan valores que rondan hasta los 19.023 dólares por hectárea rehabilitada (Corrales, 2024a).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### USO Y ESTADO DE LOS RECURSOS MARINO-COSTEROS

véase Corrales, 2024a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En la interfaz entre conservación y uso se han generado modalidades de participación de las comunidades locales en la gestión y toma de decisiones sobre los recursos marino-costeros. Entre ellas resalta la creación de las áreas marinas de pesca responsable, un modelo de gestión pesquera, diseñado para buscar el equilibrio entre las necesidades económicas de las zonas costeras, la conservación de la biodiversidad marina y su aprovechamiento sostenible.

Esta modalidad fue reconocida por el Incopescas en el 2009 (decreto 35502-Presidencia de la República-MAG) y establece un modelo de gobernanza compartida de los territorios marinos, con lineamientos que deben trabajar en conjunto con las comunidades organizadas de pescadores y el Sinac-Minae. Entre los lineamientos se incluyen: i) limitaciones en las técnicas de pesca, para lo cual se promueve aquellas que reduzcan el impacto en los ecosistemas marinos y las especies no objetivo; ii) cuotas y temporadas de pesca, para proteger las especies durante sus períodos críticos de reproducción y crecimiento; iii) zonas de exclusión de pesca, para resguardar hábitats críticos o facilitar la recuperación de poblaciones; iv) participación comunitaria con visión de responsabilidad compartida; v) implementación de sistemas de monitoreo y cumplimiento de las normativas (Corrales, 2024a). Hasta el 2022, Costa Rica declaró trece áreas marinas de pesca responsable, para un área aproximada de 2.942 kilómetros cuadrados (cuadro 4.3).

Más allá de los esfuerzos en conservación aquí reseñados, la zona marino-costera del país es objeto de acciones combinadas entre la conservación y la presión humana. Se trata de territorios clave en materia económica, pero usualmente rezagados en los indicadores nacionales de desarrollo humano, oportunidades laborales o políticas públicas para el desarrollo local (capítulo 6 en PEN, 2023). En general, la actividad productiva no se ha acompañado con herramientas de planificación u ordenamiento territorial, criterio técnico-científico y suficientes datos para la toma de decisiones, lo cual termina generando patrones ilegales y conflictos. En el siguiente apartado se desarrollan algunos ejemplos y sus tendencias más significativas.

El resultado conjunto parece mostrar, todavía, un balance positivo, aunque con espacios de mejora. En la evaluación del índice de salud de los océanos del 2023, Costa Rica obtuvo una puntuación de 75 en una escala de 1 a 100, lo cual significa que muestra un cambio positivo con respecto a lo reportado en el 2015 cuando tuvo una calificación de 68.

## Cuadro 4.3

## Ubicación y extensión de las áreas marinas de pesca responsable. 2022

Área de pesca responsable	Ubicación	Extensión (Km <sup>2</sup> )
Papagayo	Pacífico Norte	794
Golfo Dulce	Pacífico Sur	750
Barra de Colorado	Caribe Norte	695
Paquera-Tambor	Golfo de Nicoya	209
Zona 201	Golfo de Nicoya	204
Tárcoles	Pacífico Medio	129
Dominicalito	Pacífico Sur	90
San Juanillo	Pacífico Norte	43
Costa de Pájaros	Golfo de Nicoya	11
Palito Montero	Golfo de Nicoya	7
Isla Venado	Golfo de Nicoya	6
Isla Caballo	Golfo de Nicoya	3
Níspero	Golfo de Nicoya	2

Fuente: Incopesca, 2022.

Para el año bajo estudio, las áreas mejor evaluadas fueron biodiversidad, calidad del agua, sustento y economía, y el sentido de pertenencia de las comunidades hacia su entorno marino. En todos los casos la nota obtenida fue superior a 70. En otros ámbitos la evidencia muestra que el país mantiene retos importantes, concretamente en lo relativo a la provisión de alimentos, turismo y recreación, y productos naturales. En suma, aunque los océanos exhiben, en términos generales, una buena salud es necesario poner en marcha acciones en las áreas críticas.

### Turismo aprovecha la riqueza marino-costera, aunque con riesgos para la sostenibilidad

Los sistemas marino-costeros y las ASP tienen un papel crucial en la atracción turística y el desarrollo económico de Costa Rica. Con sus largas costas y rica biodiversidad, el país se ha convertido en un destino para quienes buscan la naturaleza. Según las encuestas del Instituto Costarricense de Turismo, el 72% de turistas que disfrutaron el país entre 2017 y 2019 lo hicieron para disfrutar de sol y playa, además de quienes

llegan para realizar actividades costeras tales como paseos en bote, moto y *sky* acuático, *snorkel*, *surf*, observación de cetáceos, pesca deportiva, buceo y otros (ICT, s.f.). En el 2019, el 69% de turistas residentes también tenía como principal destino las playas.

En el 2023, el 53% de las visitas turísticas se asociaron a ASP, en las cuales los ecosistemas marino-costeros son el principal atractivo. Como se verá más adelante, esto genera un motor económico importante y contribuye a la conservación de la biodiversidad, pues los ingresos de las entradas a las ASP y de las concesiones para servicios turísticos se destinan al presupuesto del Sinac. Alrededor del 78% de la contribución económica de las ASP está relacionada con el turismo (OECD, 2024). Según Biofin (s.f.) el capital natural del país se estima en 14,500 millones de dólares por año, equivalente a un 23% del PIB en el 2019. Más del 40% de este valor proviene de servicios culturales como la recreación y el turismo. En ese año, antes de la pandemia por covid-19, el turismo representaba el 4,8% del PIB, casi el 8% del empleo formal y el 37% de las expor-

taciones de servicios, muy por encima del promedio de la OCDE (20,5%; OCDE, 2023). Según el BCCR, para el período 2012-2019 las diversas actividades económicas relacionadas con el turismo aportaron entre el 4% y el 5% del PIB y muestran una tendencia general de crecimiento, con excepciones como la generada por la pandemia de covid-19. A partir del 2021 hay un repunte que supera los niveles reportados previo a la pandemia.

Las zonas costeras han sido objeto de importantes presiones constructivas de obras habitacionales y comerciales. En el 2023, las provincias de Guanacaste y Puntarenas ocuparon el segundo y cuarto lugar en metros construidos. En la costa guanacasteca se han impulsado este tipo de proyectos, especialmente en los distritos costeros de los cantones de Nicoya, Santa Cruz, Carrillo y Liberia. Según las estadísticas del CFIA, se pasó de 244.000 metros cuadrados en el 2014, a 895.000 en el 2023, lo cual representa un aumento del 266% en proyectos habitacionales.

En el sector comercial, el incremento fue menos marcado pero significativo (de 85.158 a 184.860 metros cuadrados entre el 2014 y el 2023). Cabe mencionar que estos procesos en Guanacaste, especialmente los enfocados en segundas residencias cercanas al litoral para personas de otros países o con cierto nivel de ingresos, generan impactos sociales y económicos relevantes, tal como se analiza en la sección sobre turismo residencial en este mismo capítulo. Aunque en menor medida se presentan tendencias similares en Puntarenas (Jacó, Bahía Ballena, Quepos y Cóbano) e incluso en la costa caribe, por ejemplo, en Cahuita se registró un aumento del 269% de área construida en ese período.

Este tipo de desarrollo, con potencial para el crecimiento económico y la generación de oportunidades, también muestra desafíos. El 85% de los planes reguladores costeros existentes carecen de viabilidad ambiental (PEN, 2021). En muchos tramos de la zona marítimo-terrestre (ZMT) se han experimentado desarrollos y construcciones ilegales, lo que amenazan los ecosistemas marino-costeros y la calidad de las atracciones turísticas (OCDE, 2023).

La capacidad administrativa en los municipios costeros es aún más débil que en el resto del país, pues estas áreas están escasamente pobladas y presentan niveles de desempleo y pobreza superiores a la media. Un marco regulatorio fragmentado, la débil cooperación interinstitucional, la escasa participación de las comunidades locales y las fuertes presiones de los grupos de interés han impedido el desarrollo y uso efectivo de los planes en la ZMT (Moreno Díaz et al., 2019). La no aplicación de estas regulaciones, a su vez, genera presiones ambientales: invasión de zonas protegidas, generación de residuos sólidos y líquidos, alteración del hábitat de muchas especies, alteraciones derivadas del cambio climático, etc.

Aunque no es el centro de este análisis, se debe anotar que la generación de divisas por el turismo no se traduce necesariamente en mejores condiciones para el desarrollo humano de las poblaciones costeras. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Social (IDS), en Guanacaste<sup>14</sup> el 5% de los distritos costeros tiene un IDS muy bajo y un 58%, un IDS bajo. Puntarenas presenta un panorama similar, con el 17% de sus distritos costeros en IDS muy bajo y 46% de IDS bajo. Por su parte, en Limón un 55% de los distritos costeros reportan un IDS muy bajo y un 27% un IDS bajo. En suma, el desarrollo social de los distritos costeros es dispar, pero, además, las oportunidades de las personas son limitadas, pese a la presencia de importantes actividades económicas turísticas, vinculadas con la riqueza natural marino-costera de estas localidades.

Un punto de encuentro entre el turismo y la economía local es la pesca deportiva. Se trata de una actividad que genera ganancias, empleos (directos e indirectos) y que está regulada (un ejemplo es la práctica de “captura y liberación”), lo cual busca la conservación de las especies de interés y garantizar su continuidad a largo plazo como un atractivo turístico. Según la Federación Costarricense de Pesca (Fecop), 249 personas estaban empleadas en embarcaciones de pesca deportiva y chárter en el 2018, especialmente en Herradura, El Coco, Golfito, Tamarindo, Puerto Jiménez, Quepos y

Flamingo. Esta actividad también tiene vínculos con servicios de apoyo, como el alojamiento, la alimentación y la venta de insumos. En términos generales, se estima que en 2015 esta actividad generó ingresos entre 499 y 520 millones de dólares (cuadro 4.4).

### Pesca comercial: mayor presión sin criterios de sostenibilidad

Además de su valor extraordinario desde la perspectiva ambiental y ecológica, y de su aprovechamiento como atractivo turístico, uno de los servicios derivados de la zona marino-costera es la pesca. Como se mencionó previamente, esta es una actividad cuya información tiene limitaciones, no solo en cuanto a la precisión de las estadísticas existentes, sino en particular por el desconocimiento sobre la biomasa disponible y los posibles impactos del ritmo al que se realiza. Por tanto, los datos sobre la frecuencia de la pesca deben tomarse siempre bajo el entendido de esa escasa capacidad de conocer y gestionar de forma adecuada las garantías de sostenibilidad para la biodiversidad y la actividad misma.

En el período 2010-2022, los desembarques totales de la actividad pesquera en el país muestran una tendencia al

Cuadro 4.4

### Ingresos generados por la pesca deportiva y chárter a nivel nacional. 2015 (millones de dólares)

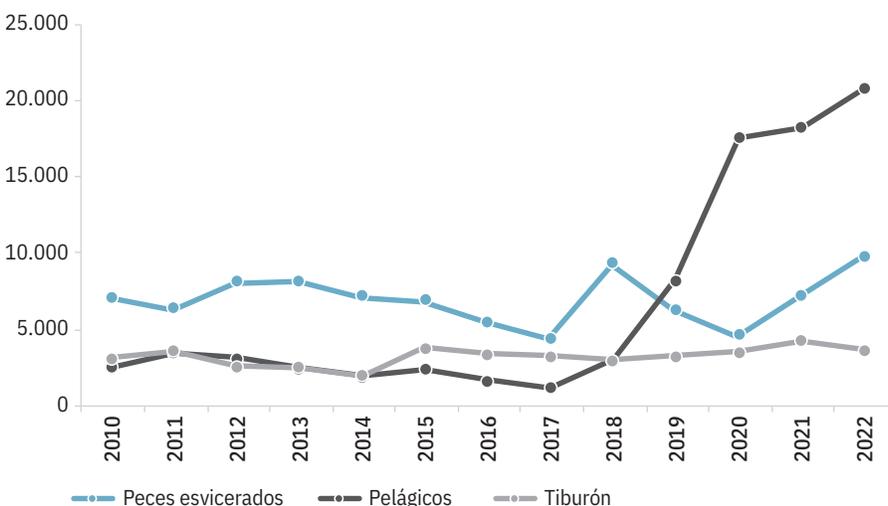
Rubro	Promedio
Salarios de las personas tripulantes de las embarcaciones	12,7
Ingresos generados en el sector turístico	460,4
Mano de obra derivada del mantenimiento de embarcaciones	36,5
<b>Total</b>	<b>509,6</b>

Fuente: Corrales, 2024a con datos de IICE-UCR, TBF y Fecop.

aumento. Entre el 2010 y el 2017, se mantuvieron relativamente estables, pero con algunas fluctuaciones menores, a partir del 2017 muestran un crecimiento pronunciado y constante, alcanzando su punto más alto en el 2022 con cerca de 35.000 toneladas métricas. Este patrón obedece, principalmente, al incremento en el desembarque de especies pelágicas a partir del 2017 (gráfico 4.19). Según

Gráfico 4.19

### Comportamiento de los desembarques de pesca, por tipo de especie (toneladas métricas)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Incopesca, 2024.

Corrales (2024a), lo anterior podría obedecer a cambios en las políticas pesqueras, mejores técnicas de pesca, aumentos en la demanda y también en el esfuerzo de pesca, esto último como consecuencia de la ausencia de medidas de manejo espacial marino.

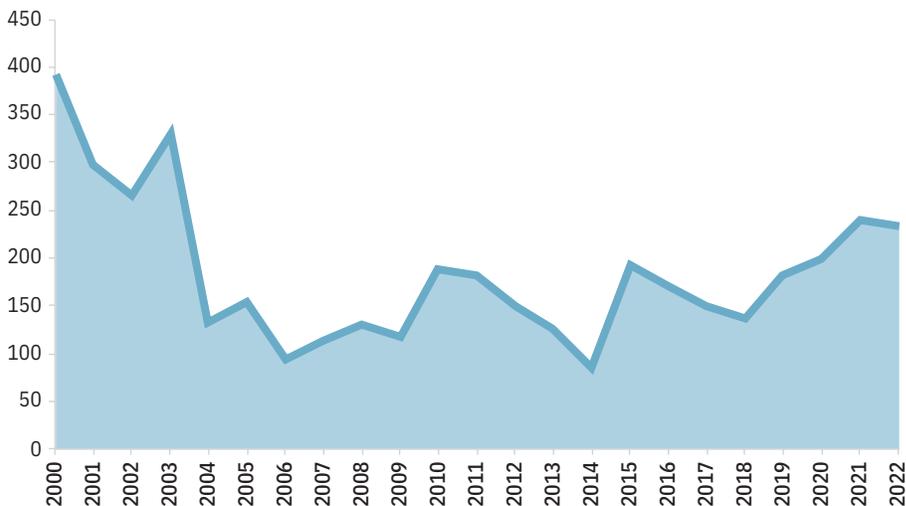
En el caso del camarón, los datos muestran un comportamiento fluctuante desde el año 2010. Entre el 2010 y el 2013 aumentaron de forma considerable, con su punto más alto en el 2013 con aproximadamente 2.500 toneladas y una caída posterior a partir del 2014, tendencia que continúa hasta el 2017 en valores cercanos a las 500 toneladas métricas. La reducción puede estar relacionada con la sobreexplotación, los cambios en las políticas pesqueras (como la prohibición provisional de la pesca de arrastre) o problemas ambientales que afectaron a las poblaciones de esta especie. Desde el 2018, los desembarques de camarón se mantienen en niveles bajos y estables (alrededor de 500 toneladas métricas o menos).

En cuanto a las aletas de tiburón, estas se registran cuando se ha desembarcado el tiburón completo y se desprenden posteriormente. Se observa una disminución notable entre el 2000 y el 2004 (gráfico 4.20), que podría deberse a la implementación de políticas de conservación más estrictas, regulaciones pesqueras o una disminución en las poblaciones (Corrales, 2024a). Del 2005 al 2014, los desembarques se estabilizaron, aunque con algunas fluctuaciones, y se mantuvieron entre 50.000 y 200.000 kilogramos; entre 2020 y 2022 se registra un nuevo “pico”, que supera los 200.000 kilogramos por año.

Según la Lista Roja de la UICN, el 77% de los desembarques corresponden a especies de tiburones clasificadas como vulnerables; es decir, que enfrentan un alto riesgo de extinción si continúan las tendencias actuales. Lo anterior sugiere que las prácticas de pesca vigentes ejercen una presión considerable en estas variedades y reiteran la necesidad de poner en marcha medidas de gestión y conservación en las poblaciones de tiburones para evitar que entren en categorías de mayor amenaza (Corrales, 2024a).

Gráfico 4.20

### Evolución de los desembarques de aletas de tiburón (toneladas métricas)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Incopescas 2024.

Otra forma de producción pesquera que se ha venido desarrollando en el país es la maricultura, fundamentalmente en el Golfo de Nicoya. Las principales especies cultivadas son el camarón blanco, el pargo mancha y la ostra japonesa (Ramírez, 2023). En el 2022, la producción total asociada a la maricultura fue de 2.185 toneladas métricas, principalmente de las dos primeras especies mencionadas. La mayoría de los organismos acuáticos cultivados en Costa Rica pertenecen al agua dulce, entre los que se destaca la tilapia (*Oreochromis spp.*) con un 83,2%, la trucha arcoíris (*Oncorhynchus spp.*) con un 3,3%, el pangasius con un 0,5% y los langostinos (*Macrobrachium spp.*) con menos del 0,1% (Incopescas, 2024).

En el país también se cultivan camarones, la mayor proporción corresponde a *Litopenaeus vannamei* con aproximadamente 1.435 hectáreas de espejo de agua dedicadas a esta actividad. Predomina el cultivo semintensivo, con densidades de siembra promedio de ocho individuos por m<sup>2</sup> y una media de producción de 800 kilogramos por hectárea, lo cual lo convierte en uno de los sistemas menos eficientes de la región latinoamericana. Esta actividad se concentra en la parte inter-

na del Golfo de Nicoya, especialmente en los distritos de Colorado, Lepanto, Chomes, Puerto Jesús y Abangaritos (Ramírez, 2023).

Por último, con respecto a la producción acuícola, la tilapia es la especie más significativa, con 13.949 toneladas en el 2022, lo que equivale al 83,2% del total. Pese a una notable disminución en el 2020, para el período 2020-2022 se registró una recuperación. La trucha se redujo al pasar de 692 toneladas en el 2020, a 554 toneladas en el 2022. Por su parte, el pangasius aumentó a 84,3 toneladas en ese año, aunque su participación es apenas de un 0,5%. En términos del área de producción, el camarón es la especie con mayor tamaño, cubre el 75,8% del total (Incopescas, 2024).

### Flota de mediana escala domina el desembarco de pesca

La actividad pesquera en el país se desarrolla en categorías y dimensiones muy distintas. Con base en las licencias de pesca que otorga Incopescas se puede clasificar en pequeña escala, mediana escala, avanzada y semiindustrial; también se desarrolla la pesca turística, deportiva o de investigación. De acuerdo

con Inopesca (2024), el 83,5% de las licencias otorgadas a febrero del 2024 correspondió a pesca de pequeña escala, pero los desembarques son mayoritariamente de la flota de mediana escala (73%; gráfico 4.21).

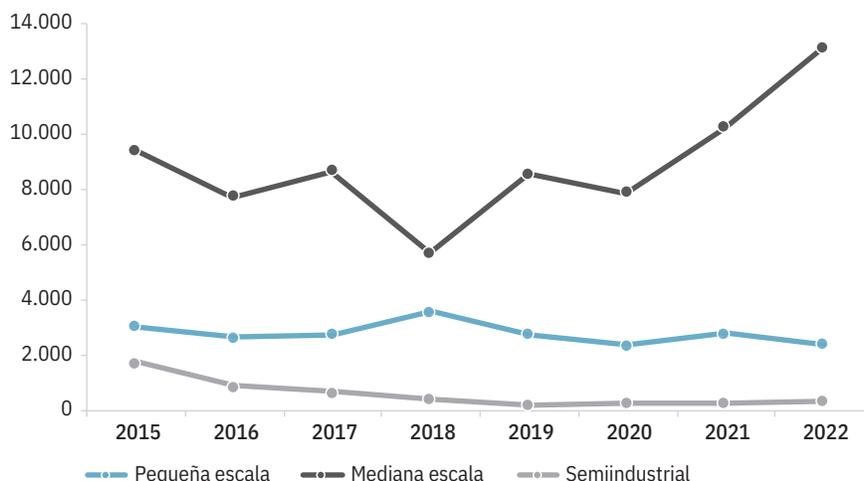
La pesca con flota de pequeña escala se define por su naturaleza artesanal y porque la realizan personas físicas sin el uso en aguas continentales o en la zona costera. También incluye la pesca en flotas con autonomía para faenar a máximo de tres millas náuticas del mar territorial<sup>15</sup>. Permite la captura de peces de escama, crustáceos, calamares, langostas, pulpos, tiburones y dorados. Las licencias se otorgan según las características y artes de pesca empleados, usualmente cuerdas de mano, trasmallos con diferentes luces de malla y líneas con longitudes máximas y determinado número de anzuelos. En general, los desembarques de esta flota en todas las regiones son fluctuantes y se registran mayoritariamente en el Golfo de Nicoya (gráfico 4.22).

Guanacaste es la segunda región con mayor volumen de descargas. La fluctuación en este caso se asocia a condiciones climáticas, cambios en las políticas de pesca, fluctuaciones en la población de peces y eventos socioeconómicos que afectan la actividad (Corrales, 2024a).

Ahora bien, la pesca de mediana escala se caracteriza por involucrar tanto a personas físicas como jurídicas que operan a bordo de embarcaciones con capacidad para faenar hasta un máximo de cuarenta millas náuticas. Los tipos de pesca autorizados para esta flota incluyen combinaciones de especies como escama, tiburón, calamar, atún y dorado, así como pelágicos, peces demersales y pez espada. Las artes de pesca permitidas comprenden una amplia gama de técnicas, incluyendo el uso de líneas sin límite de longitud, trasmallo con una luz de malla mínima de 8,9 cm, cuerdas de mano, poteras (cuerdas de mano con varios anzuelos) y línea vertical o palo verde (*green stick*) con una vara de entre 7,3 y 14,6 metros de altura. Además, las embarcaciones tienen un rango de eslora que varía entre 7,7 y 27,9 metros, y están equipadas con motores estacionarios cuya potencia oscila entre 80 y 850

Gráfico 4.21

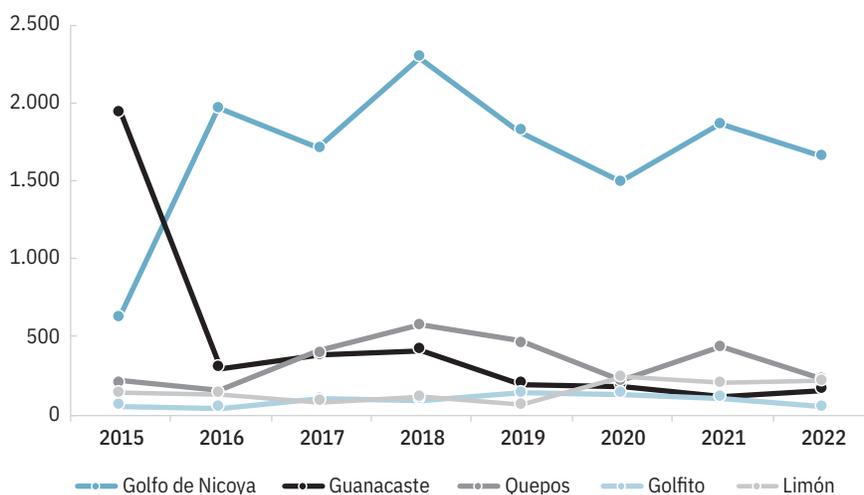
### Evolución de los desembarques de pesca, por tipo de flota (toneladas métricas)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Inopesca, 2024.

Gráfico 4.22

### Evolución de los desembarques de pesca de la flota de pequeña escala, por región (toneladas métricas)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Inopesca, 2024.

caballos de fuerza. Los desembarques de este tipo de pesca se dan principalmente en el Golfo de Nicoya, seguido de Guanacaste y Quepos.

Por su parte, la flota de escala avanzada se caracteriza por involucrar tanto a personas físicas como jurídicas, a bordo

de una embarcación con autonomía para faenar superior a las cuarenta millas náuticas, orientada a la captura de especies pelágicas con palangre y otras de importancia comercial. Se realiza por medios mecánicos, con una variedad de tipos de pesca autorizada que incluye especies

como escama, tiburón, calamar, dorado, grandes pelágicos, demersales, pez espada, atún y sardina para carnada. Las artes de pesca permitidas incluyen el trasmallo con una luz de malla mínima de 8,9 cm, cuerdas de mano, líneas con una longitud máxima de entre 5.000 y 15.000 metros hasta 600 anzuelos por cada 1.000 metros, y el palo verde (*green stick*) con una vara de entre 7,3 y 14,6 metros de altura. También se permite el uso de poteras, las cuales son cuerdas de mano con varios anzuelos. Las embarcaciones utilizadas en esta pesca tienen una eslora de entre 7,9 y 18,0 metros, y un tonelaje neto que oscila entre 1,1 y 13,2 toneladas. Además, estas embarcaciones están equipadas con motores estacionarios cuya potencia varía entre 60 y 450 caballos de fuerza.

Por último, la flota de pesca semiindustrial está conformada por personas físicas o jurídicas que utilizan embarcaciones diseñadas específicamente para la captura de camarón con red de arrastre, así como sardina y atún con redes de cerco. Los artes de pesca permitidos son las redes de cerco de multifilamento, con una longitud máxima de 450 metros y utilizadas en profundidades menores a 44 metros. Las embarcaciones de esta flota tienen una eslora que varía entre 19,8 y 22,6 metros, con un tonelaje neto que oscila entre 18,0 y 28,9 toneladas. Están equipadas con motores estacionarios con una potencia entre 360 y 425 caballos de fuerza. En este caso, los desembarques siguen una tendencia a la baja entre 2015 y 2022, en especial a partir del período 2015-2016, cuando disminuyó de aproximadamente 1.500 toneladas métricas a cerca de 700 toneladas métricas. Esta reducción puede atribuirse a la prohibición de la pesca de arrastre de camarón impuesta en el 2013, la cual parece tener un impacto significativo en la flota semiindustrial (Corrales, 2024a).

En lo concerniente a la pesca de atún cabe mencionar que desde la década de 1960 ha estado dominada por la flota internacional cerquera. Durante el período 1970-1974 se registró una caza de 6.600 toneladas en promedio al año, cifra que aumentó significativamente de entre 30.000 y 36.000 toneladas anuales

en la década de 1980, período en el que se consolidó el atún aleta amarilla y el barrilete como las principales especies capturadas (Ramírez, 2017). A partir del 2019 se exhibió una tendencia al alza en el desembarque total de esta especie. Como se observa en el gráfico 4.23 el desembarque en aguas internacionales muestra un aumento constante y sostenido, representando la mayor parte del volumen total, lo cual sugiere una posible expansión de la zona de captura, mientras que el desembarque en aguas nacionales registró un incremento más moderado, aunque posteriormente se estabilizó.

### Evolución, tensiones y cambios en el enfoque de la gobernanza marino-costera

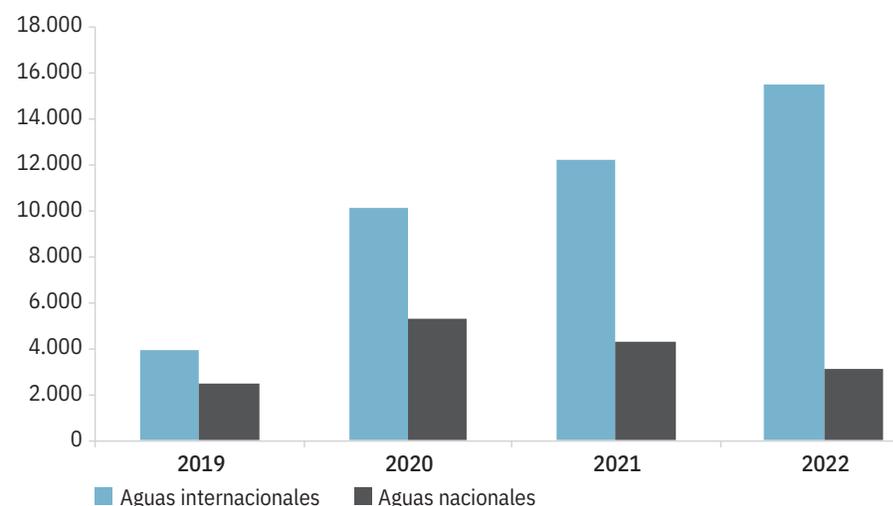
La gestión de la zona marino-costera depende de un ecosistema institucional y una gobernanza relativamente nuevos y cambiantes, con importantes fluctuaciones en su enfoque, esquema formal y logros. Para este capítulo se preparó una investigación (Aguilar, 2024) que describe esta institucionalidad, caracteriza a la gobernanza e identifica las capacidades

y los principales retos para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros. La perspectiva conceptual se plantea desde los rasgos comunes y característicos de las comunidades, la institucionalidad, la gobernanza y la gobernabilidad para el “buen gobierno” de los espacios marino-costeros; a saber: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia y sensibilidad (Ostrom, 1990; UN-Escap, 2009).

Esta sección desarrolla elementos sobre la evolución y características de dicha gobernanza, así como sus capacidades y perspectivas. Dentro de los hallazgos, se encontró que el ecosistema institucional no solo ha variado de forma muy marcada en el tiempo, sino que su avance y complejidad han respondido a diversas prioridades políticas enfocadas en la conservación de ecosistemas y biodiversidad, así como el uso y aprovechamiento de los recursos (sosteniblemente o no). En la actualidad, las capacidades y las tensiones por intereses y prioridades marcan parte de la discusión y conflicto en este sector.

Gráfico 4.23

### Evolución de los desembarques de flota atunera extranjera, por sitio de captura (toneladas métricas)



Fuente: Corrales, 2024a con datos de Incopesca, 2024.

### La evolución del ecosistema institucional ha sido variable y con prioridades fluctuantes

Uno de los primeros análisis específicos sobre el ecosistema institucional marino y costero costarricense lo realizó la Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva en el 2008<sup>16</sup>. En ese momento se valoró como una administración con múltiples instituciones, con poca coordinación y traslapes, y sin un accionar vinculado a una estrategia general. Además, se señaló la ausencia de metas y una visión nacional en el tema, debilidades de rectoría y poca articulación entre iniciativas y agendas como la pesca, el turismo y la conservación (Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica, 2008).

Históricamente, la respuesta institucional en este sector ha mostrado grandes debilidades. Jiménez (2023) señala que, desde la época colonial y hasta mediados del siglo XX, el Estado fue permisivo con el extractivismo en el uso de los recursos hasta su agotamiento en algunos casos. Se crearon entidades -que no permanecieron- como el Departamento de Vida Silvestre y el Departamento de Conservación y Pesca, ambos adscritos al MAG. Entre las décadas de 1960 y 1990 aumentó la participación estatal, enfocada en el apoyo a los esquemas productivos y de mercadeo de productos pesqueros, bajo diferentes modelos asociativos (cooperativas, cámaras, asociaciones, sindicatos) y apoyo financiero gubernamental y de agencias de cooperación internacional (Jiménez, R., 2023).

Con la llegada de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre (n° 6043 de 1977), se introdujo en el país un modelo de gestión interinstitucional que vincula a las municipalidades, el ICT, el INVU y el Sinac en la administración y la toma de decisiones técnicas con respecto al manejo de esta parte del Patrimonio Natural del Estado.

La crisis del sector agropecuario en los años ochenta estimuló la actividad pesquera como opción productiva, lo cual se combinó con una mayor demanda de los Estados Unidos. En el marco de las presiones que esto generó sobre los

recursos, a finales de esa década se emitieron normativas en el Golfo de Nicoya: vedas periódicas, límites de tamaños y capturas, regulación de luz de malla y el anzuelo y una zonificación (Obando-Campos, 2021; Obando-Campos y Latorre, 2023). Para 1994 se incorporó la provisión de subsidios a los combustibles para la flota pesquera y el otorgamiento de un aporte económico durante la veda. Las debilidades en el control de estos subsidios y aportes han favorecido su uso en situaciones de pesca ilegal, invasión de áreas protegidas y apoyo al narcotráfico (Jiménez, R., 2023).

Además, en ese año se creó el Incopesca, una entidad con importantes funciones, pero escasos recursos humanos y financieros, y con la participación del sector que le corresponde regular en su esquema directivo. Pese a su especialidad en el tema, no logra un manejo adecuado del recurso, carece de una base científica fuerte y de estudios sobre biomasa y estado de las poblaciones (Jiménez, R., 2023).

Durante el siglo XXI, se pueden identificar cuatro grandes etapas del desarrollo del ecosistema institucional (diagrama 4.1). Las primeras tres buscan un modelo de institucionalidad y gobernanza integrado y eficiente, ante los retos que generan las políticas productivas hacia el sector pesquero y los esfuerzos de conservación de las costas y mares. Los cambios en las políticas públicas detectados en el último período dan señales en la dirección contraria y generan descontento social. Este fenómeno se presenta de forma paralela al liderazgo que generó la participación del país en la preparación de la Conferencia de los Mares 2025.

En la primera etapa se presentan varios hitos clave. La creación del Consejo Nacional del Mar en el 2010 y de la Comisión Nacional del Mar (Conamar) en el 2012, así como la publicación de la Política Nacional del Mar 2013-2028, la cual, entre otros aspectos, plantea la necesidad de considerar en la gestión de los recursos marino-costeros el enfoque institucional integrado, el reconocimiento de que los ecosistemas marinos generan múltiples servicios y la importancia de mejorar la coordinación interinstitucional en un marco legal insuficien-

te, desarticulado y obsoleto (Comisión Nacional del Mar, 2013).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS MARINO-COSTEROS

véase Aguilar (2024), en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En la segunda etapa se creó el Viceministerio de Aguas y Mares (en el 2012) con el objetivo de implementar la agenda azul del país mediante una serie de políticas públicas (Salas, 2012). Se determinó que tendría bajo su rectoría a la Dirección de Agua, la Dirección Marino Costera, el Programa Nacional de Humedales y el Comité de Humedales (responsable de la Convención Ramsar), asimismo las Áreas de Conservación Marino Costeras, Parque Marino del Pacífico (Puntarenas), el Tribunal Ambiental Administrativo, la Contraloría Ambiental y el Instituto Meteorológico Nacional (TAA, 2012). En la administración 2014-2018 se convirtió en el Viceministerio de Aguas, Mares, Costas y Humedales y en la de 2018-2022 volvió a la denominación anterior, con el mismo mandato. Desapareció en la administración 2022-2026.

En general, en las dos primeras etapas y hasta el 2018, se fueron creando comisiones y consejos presidenciales destinados a organizar a las instituciones y a actores de la sociedad civil para atender los desafíos y retos de esta agenda. Estas comisiones se han centrado en la generación de datos para la toma de decisiones (Comisión Interdisciplinaria de la ZEE, Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina) y la constitución de un Consejo Nacional, cuya meta es integrar a las instituciones desde una visión política del mar y de atención de su desarrollo de manera integral (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018). En el 2018, el ecosistema institucional estaba compuesto por un grupo de instituciones con una agenda marina y de incidencia

Diagrama 4.1

**Etapas de configuración del ecosistema institucional marino-costero. 2004-2024**



Fuente: Aguilar, 2024.

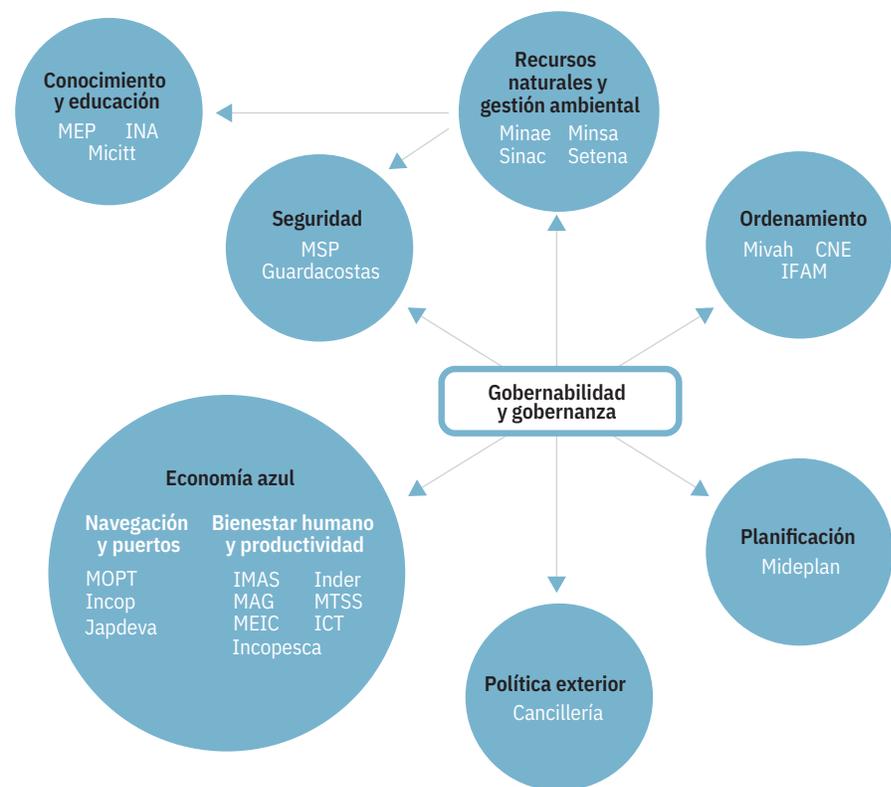
directa en la conservación, pesca, turismo, puertos y navegación. Se describió como una red entre las instituciones vinculadas entre sí (diagrama 4.2).

Algunas entidades son de incidencia indirecta y, si bien no tiene una agenda marina definida, sus políticas y programas presentan un carácter transversal y pueden utilizarse en el desarrollo de las actividades asociadas al mar. En este momento sobresale la constitución del Consejo Nacional de Desarrollo del Mar (decreto 40473-MP-RE-MEIC-Minae-MAG-SP-MOPT-MTSS-MDHIS-TUR) como un ente conformado por un órgano de carácter político (integrado por jefes ministeriales) y uno de carácter técnico (que implementa las decisiones y políticas derivadas del primero; Presidencia de la República de Costa Rica, 2018).

En el 2019, el Gobierno central planteó un modelo de gobernanza similar al del Sinac. Así, mediante decreto, se creó un mecanismo de gobernanza para los espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado costarricense. Para ello se establecieron dos niveles. Una Comisión para la Gobernanza Marina (CGM) como órgano interministerial de coordinación y con carácter permanente para la articulación y gestión integrada de las diferentes instancias del sector público que forman la institucionalidad marino-costera. Asimismo, se crearon unidades de gobernanza marina (UGM) como modelo de gestión y gobernanza, en las cuales coexisten diferentes regímenes jurídicos y actividades económicas, tanto de aprovechamiento sosteni-

Diagrama 4.2

**Distribución de los entes que conforman el ecosistema institucional del mar, según ámbito. 2018**



Fuente: Presidencia de la República de Costa Rica, 2018.

ble como de conservación y restauración para la conservación de los recursos marinos. Como parte de este esfuerzo, en el 2021 se publicó la *Guía Metodológica para el Ordenamiento Espacial Marino*. Sin embargo, las UGM aún no están establecidas.

En la administración 2022-2026 se plasmaron cambios en el marco institucional. Se eliminó el Viceministerio de Agua y Mares delegando sus funciones al Viceministerio de Ambiente, y se detuvo la implementación de la CGM. No obstante, el Minae mantiene la

Secretaría Ejecutiva de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del decreto 41775- MP-MSP-MAG-Minae-MOPT-TUR (E: Asch, 2024; E: Tattenbach, 2024). También se otorgó el cargo de ministro sin cartera al presidente ejecutivo de Incopesca con el propósito de fortalecer su rectoría (Acuerdo 019-P del 10 de mayo del 2022). Sin embargo, el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo ubicó al Incopesca como parte del Sector Agropecuario bajo la rectoría del MAG y en el Consejo Nacional Ambiental bajo la coordinación del Minae (decreto 43580-MP-PLAN). En el 2024 no se renovó ese rango para la presidencia de dicha entidad (E: Tattenbach, 2024) y además durante un año no se nombró la persona para el viceministerio de ambiente.

### Percepción de los actores da cuenta de retos en la institucionalidad

La evolución de la institucionalidad marino-costera en Costa Rica ha posicionado en la agenda nacional -con distinta intensidad- la importancia de atender los desafíos, las tensiones y presiones que se ciernen sobre los ecosistemas, las poblaciones y las comunidades costeras. Para ello se reconoce que, entre otros aspectos, es preciso que los entes vinculados a la gestión de este espacio cuenten con recursos y capacidades técnicas, humanas, financieras y tecnológicas. Con el objetivo de ahondar en este último aspecto y conocer la valoración de distintos sectores sociales, Aguilar (2024) realizó una revisión documental y una consulta a distintos actores. En esta sección se presenta un resumen de los principales hallazgos de este ejercicio.

En términos generales, se señala que, si bien se ha logrado avanzar en la construcción de elementos que apuntan a una gestión marino-costera integrada, persisten retos importantes. Uno de los principales es la ausencia de una rectoría fuerte y capaz de coordinar el sector marino costero. La propuesta de la Comisión para la Gobernanza Marina de establecer una coordinación rotativa se vio limitada por las asimetrías en la institucionalidad y los cuestionamientos al modelo, así como

las dificultades para implementarlo en función de la estructura definida y por la cantidad y diversidad de participantes (E: Asch, 2024; E: Tattenbach, 2024).

A lo anterior se suma los pocos recursos económicos con que cuentan las instituciones del sector para realizar sus tareas, principalmente aquellas vinculadas al control, vigilancia e investigación. En el 2023, los fondos asignados al Minae representaron un 0,5% del presupuesto nacional y un 0,1% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2023). Las limitaciones en este ámbito también dificultan el avance en la consolidación de un modelo de ordenamiento espacial marino que responda a las necesidades y prioridades para la sostenibilidad de los ecosistemas marinos-costeros (Aguilar, 2024).

Al mismo tiempo, se percibe retos asociados a la descoordinación institucional y al marco legal. En el primer caso, se debe mencionar el “aislamiento” institucional, las visiones divergentes y la poca disposición para asumir la gestión del mar como una responsabilidad colectiva (Comisión Nacional del Mar, 2013; Samper-Villareal et al., 2020; Presidencia de la República, 2018; E: Asch, 2024). En el segundo, se señala que resulta insuficiente, desarticulado y obsoleto con vistas a la magnitud de retos que se enfrentan en este campo.

Por otra parte, se estima que los mecanismos de participación de la sociedad civil (para la gestión efectiva y responsable de los espacios marinos y costeros) no solo son insuficientes, sino que tampoco permiten alcanzar un nivel real de incidencia en la toma de decisiones y en los distintos procesos de la gestión. Paralelamente, se señala que no se realizan ejercicios de rendición de cuentas a las comunidades, lo cual genera dudas sobre la representatividad y la legitimación de estos espacios (Comisión Nacional del Mar, 2013; Samper Villareal et al., 2020; Presidencia de la República, 2018; E: Asch, 2024). Al respecto, cabe mencionar que para el 67,9% de las personas consultadas en la encuesta “Percepción sobre las islas en Costa Rica y las condiciones de vida de sus pobladores”, a cargo del Idespo-UNA en el 2023, el Estado costarricense no administra de manera adecuada los mares y costas que le perte-

necen (Hernández y Quirós, 2023).

Desde la perspectiva de las organizaciones de sociedad civil, se reconoce que la gobernanza marino-costera está conformada por una multiplicidad de instituciones, entre las que sobresalen el Servicio Nacional de Guardacostas, Minae, Sinac e Incopesca. Con respecto a su funcionamiento en el marco de la gobernanza vigente, se valoró que la Presidencia de la República y los sectores sociales, con intereses empresariales y de cooperación, desempeñan un papel fundamental, pues tienen un alto nivel de influencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Por el contrario, se determinó que aquellos entes con tareas focalizadas, como la Comisión de Gobernanza Marina, no tienen poder de influencia; mientras que el sector pesquero funge principalmente como un ente asesor en temas productivos y sociales (para más detalles sobre este ejercicio y la metodología empleada para su desarrollo véase Aguilar, 2024).

Por último, desde las organizaciones sociales se percibe que la desintegración, la priorización de intereses sectoriales y los poderes fácticos condicionan el ejercicio eficaz, efectivo, participativo y transparente del ecosistema institucional del sector marino-costero (Aguilar, 2024). Asimismo, la falta de compromiso político del Estado con el sector, la corrupción, el faltante de recursos (técnicos, humanos y financieros), la dispersión de tareas, la ausencia de una rectoría política unificada y la penetración del narcotráfico están entre los problemas que alimentan las tensiones y conflictos entre los distintos actores sociales.

Sobre la rectoría unificada se plantean diversas alternativas. No obstante, la mayoría de las personas consultadas se inclina por un modelo con un alto nivel de supervisión del Poder Ejecutivo (alta capacidad de conducción). Lo anterior coincide con algunas de las percepciones institucionales (E: Asch, 2024). La centralización de competencias en el Minae por transversalidad y el delegar acciones en entes como la Comisión de Gobernanza Marina o un Viceministerio de Aguas y Mares son otras de las opciones que se formularon (Aguilar, 2024).

### Conflictividad social y participación de la sociedad civil son incipientes, pero intensas

Para implementar modelos exitosos de gobernanza marino-costera es esencial contar con actores sociales comprometidos con la agenda que se promueve con y desde la institucionalidad, y también con la que se impulsa desde la perspectiva crítica y el contrapeso de la sociedad civil en favor de la conservación y el uso sostenible de los recursos de esa zona. En el mismo sentido, resalta la participación en el desarrollo de políticas públicas para los mares y costas. Este tipo de colaboración empodera a las comunidades y fomenta una responsabilidad compartida en el uso y protección de los ecosistemas marinos, al alinear los intereses comunitarios con los objetivos de sostenibilidad a largo plazo (Cornier, 2014; Unesco-IOC, 2021). Este apartado analiza el comportamiento de la conflictividad en el mediano plazo, así como la participación de las organizaciones en la discusión, promoción, defensa, elaboración e implementación de políticas públicas en la materia (Aguilar, 2024).

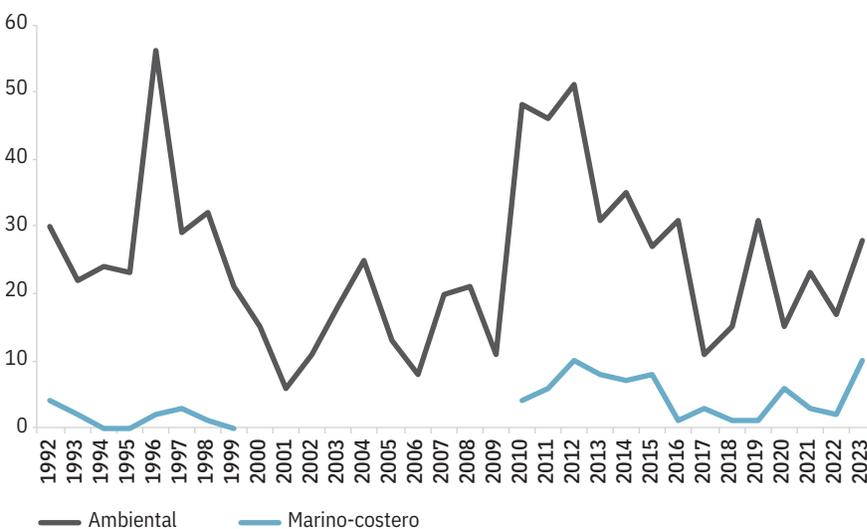
### Acciones colectivas permeadas por los conflictos pesqueros

Este capítulo da seguimiento cada año a la conflictividad, a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN. Se enfoca en aquellas protestas vinculadas con los temas marino-costeros entre 1992-2023. El protagonismo de las acciones colectivas en este tema, aunque fluctuante, ha ido en aumento. Como se observa en el gráfico 4.24, del total de acciones en materia ambiental en el 2017 casi una tercera parte estaba vinculada al sector y en el 2020 cuatro de cada diez lo estaban. Aunque en períodos precedentes (1992-1999), su peso fue menor, mantuvo la presencia y entre 2010 y 2016 estuvo entre los principales asuntos de protesta.

Los actores dominantes en la ejecución de las acciones colectivas en el sector marino-costero y de pesca entre 1992 y el 2023 fueron las personas productoras, concretamente el sector pesquero; le siguen los grupos ambientalistas y las personas de las diferentes comuni-

Gráfico 4.24

### Acciones colectivas en materia ambiental y marino-costera



Fuente: Aguilar, 2024 a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

dades. Ello contrasta con lo reportado en materia ambiental, donde una alta proporción de las protestas son encabezadas por la población (41%). A su vez, la mayoría de las demandas están dirigidas contra las instituciones descentralizadas (Incopesca, Sinac<sup>17</sup>), ministerios, la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República. Se valida la noción de que la mayor parte de estas medidas se dirigen contra el Estado, en diferentes niveles o conglomerados.

En lo concerniente al repertorio, es decir, a los hechos y actos específicos que se registran en las distintas acciones colectivas, dominan los casos de declaraciones públicas y ante entidades (47 de 83). Las acciones de calle (marchas, mítines o concentraciones, caravanas y bloqueos) suman 26 del total. Esta tendencia es también diferente al sector ambiental, donde las acciones de calle suman el 41%. Esto indica que el sector concentra más en influir en la opinión pública y las decisiones de política mediante la presión del *lobby*, que en la acción directa (Aguilar, 2024).

Para ampliar el análisis sobre la conflictividad, se estudian los datos reportados para este tema en el Atlas de Justicia

Ambiental. En esta plataforma se documentan 22 protestas ecológico-distributivos en Costa Rica. Las relacionadas con los ecosistemas marino-costeros representan la mitad y cobraron más relevancia entre el 2010 y el 2014. Lo anterior concuerda con el último ciclo de alta conflictividad ambiental en el país. Cabe mencionar que la mayoría de los conflictos reportados en ese período se presentaron en las provincias costeras, sobre todo en Guanacaste, y en la década anterior en Puntarenas (Aguilar, 2023). Según el Atlas de Justicia Ambiental (2024) la pesca de arrastre, el aleteo de tiburones, la pesca con artes inadecuados, la pesca y extracción de recursos sin permisos y la pesca fantasma figuran entre los temas que generan mayor conflictividad.

### Sociedad civil se vincula activamente con la institucionalidad

Sea para realizar acciones en defensa del ambiente marino-costero o para formar parte de las decisiones, debates y políticas públicas que acompañan su gestión, una sociedad civil organizada es un elemento clave. En materia ambiental se han identificado como organizaciones

informadas, proactivas, que conocen los canales de denuncia y utilizan la institucionalidad, ya sea para colaborar o generar contrapesos. Obando (2021) y Obando y Latorre (2023) caracterizaron dos grandes grupos en temas marino-costeros: uno enfocado en la conservación y otro en el aprovechamiento sostenible. Para este capítulo se realizó una consulta con varios grupos sobre sus temas de interés (Aguilar, 2024). De diecinueve que respondieron la consulta (gráfico 4.25), trece se identificaron como parte de la coalición conservacionista, tres de la de aprovechamiento sostenible y tres con un enfoque intermedio y permeado por la participación.

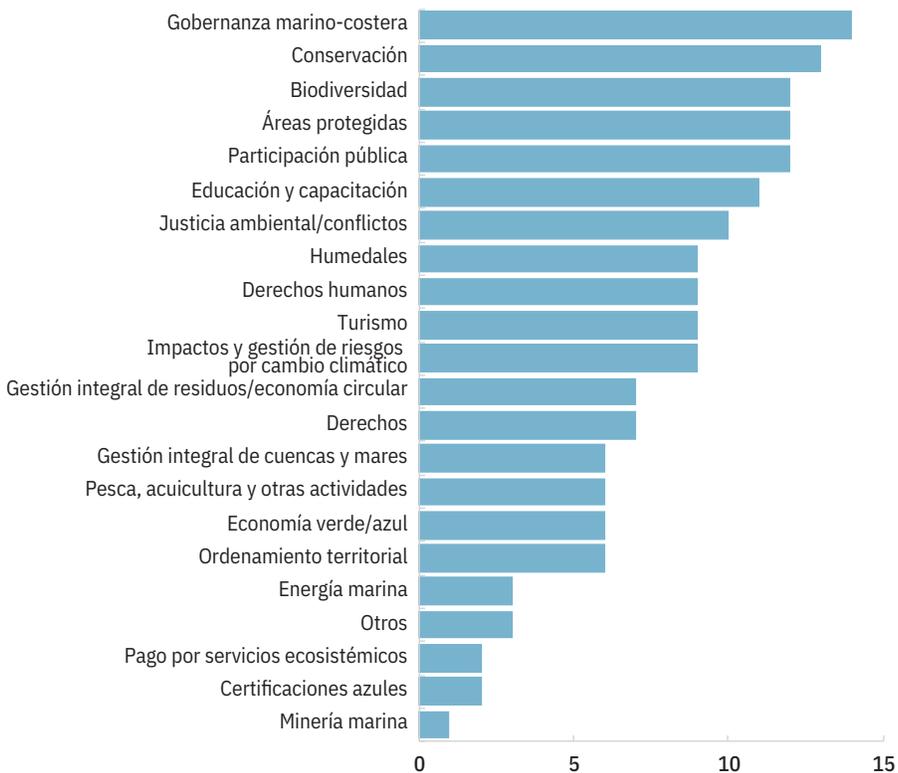
De estas entidades, 15 señalaron haber colaborado o desarrollado algún tipo de trabajo junto con instituciones públicas del sector marino-costero y de pesca (proyectos, consultorías, asesorías, participación en validación de políticas, entre otros). Estas colaboraciones se han establecido principalmente con el Sinac y con otras entidades bajo la rectoría del Minae o con gobiernos municipales, y todas se orientaron fundamentalmente a la definición o validación de políticas y, en menor medida, a la política, gobernanza. En cuanto a los argumentos de trabajo se determinaron dos grandes vetas (Aguilar, 2024): la primera se relaciona con la gobernanza y la conservación marino-costera; en este grupo se ubican 14 de estos entes. La segunda estudia la biodiversidad marino-costera, las ASP como la participación pública en el tema (al menos 12).

### Aporte especial: turismo residencial en Guanacaste y su potencial impacto en la desigualdad

Este capítulo incorporó un estudio en un área poco explorada entre sus esfuerzos previos sobre ordenamiento territorial: el turismo residencial. Por su vínculo con el uso del suelo costero, en gran medida, y su impacto potencial en la vida de las personas de zonas marino-costeras, se incorpora como un primer aporte exploratorio en esta Mirada a profundidad. El estudio parte de la hipótesis

Gráfico 4.25

### Temas de trabajo de las organizaciones sociales consultadas (cantidad de menciones)



Fuente: Aguilar, 2024 a partir del sondeo con organizaciones de la sociedad civil.

de que este tipo de desarrollo inmobiliario, en zonas vinculadas con el patrimonio natural, genera tendencias que no favorecen el desarrollo amplio y sostenible de la población, sino una marcada desigualdad social. Desde el 2002, con la apertura a vuelos internacionales del Aeropuerto Daniel Oduber Quirós en Liberia, se experimentó un incremento del turismo residencial asociado a flujos de capital extranjero en un contexto de pocas reglas de ordenamiento territorial y una débil institucionalidad para gestionarlas (Román, 2011).

Con el fin de profundizar en este tema se toma como caso de estudio el Pacífico Norte de Costa Rica, concretamente la costa de la provincia de Guanacaste. La investigación base analiza la transformación espacial de la estructura social asociada al cambio en la base económica

regional de Guanacaste y los distritos de Lepanto, Paquera y Cóbano, y los patrones de desigualdad y segregación. Dado que no se pudo concretar con detalle el Censo 2022 y utilizarlo para este ejercicio, los resultados de ese análisis para el período intercensal 2000-2011 se pueden consultar en Pérez y Agüero (2024). Allí se plantea que la distribución territorial de las viviendas muestra importantes niveles de segregación socioeconómica y aumentó la concentración de hogares de altos ingresos en áreas específicas que, si bien se mantienen mayoritariamente en las ciudades, empiezan a desplazarse hacia las zonas costeras (donde se esperan los mayores efectos del turismo residencial), así como a lo largo de las rutas nacionales que conectan Nicoya con Santa Cruz, con Liberia y con la costa.

El análisis de las dinámicas territoria-

les en Guanacaste, concretamente del surgimiento de estructuras espaciales de segregación residencial en el 2011, sugiere como causa al turismo residencial; en otras palabras, la llegada de personas inmigrantes de altos ingresos de forma permanente o temporal. En tanto adquieren bienes inmuebles que, a su vez, aumentan la demanda por uso residencial en la región, generado, entre otros aspectos, un nuevo segmento de mercado en los lugares donde se establecen: viviendas más lujosas, caras y grandes. Por lo tanto, en estas localidades (donde las transformaciones sociales son más profundas), la construcción de viviendas y apartamentos muestra patrones distintos de los que se observan en otras áreas de esta zona.

Visto a el largo plazo, la intensidad de estos cambios no ha sido constante en el tiempo. Mientras en el período 2002-2007 se experimentó un crecimiento acelerado en la construcción de viviendas para este tipo de uso (asociado a su auge), entre el 2008 y el 2012<sup>18</sup> se dio una drástica caída de la demanda y, por tanto, de la construcción asociada a ella. A partir del 2013 si bien se reporta una tendencia creciente, se da a un ritmo más lento en relación con lo reportado para el primer momento (Pérez y Agüero, 2024). El comportamiento de la cantidad de unidades habitacionales (viviendas y apartamentos) y del área promedio de construcción coincide con el auge del turismo residencial que se experimentó antes de 2012 en todos los distritos de Guanacaste (aunque la reducción en la cantidad de residencias alcanza los valores mínimos en torno a 2010 para los distritos costeros y Liberia).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**TURISMO RESIDENCIAL Y SEGREGACIÓN SOCIAL,**  
véase Pérez y Agüero, 2024, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Si se analiza solo la evolución del área media construida entre 1993 y 2021 se observa que, en los distritos no costeros, con fluctuaciones importantes, tiende a

mantenerse alrededor de los 60 metros cuadrados (m<sup>2</sup>), lo cual sugiere que la construcción residencial predominante es la vivienda social, cuyo tamaño estandarizado ronda entre 42 y 56 m<sup>2</sup>. Liberia antes del 2003 mostraba un comportamiento similar, sin embargo, a partir de ese momento el tamaño aumentó a cerca de 80 m<sup>2</sup>. En el caso de los distritos costeros, la tendencia creciente que se observó desde antes del 2003 se aceleró rápidamente hasta alcanzar un pico alrededor de los 180 m<sup>2</sup> entre el 2006 y el 2008; aunque a partir de ese año el tamaño medio de la construcción fue menor, se mantuvo con oscilaciones alrededor de 140 metros cuadrados: más de tres veces el valor correspondiente a los distritos no costeros durante ese período.

Para comprobar si las tendencias de construcción residencial en los distritos costeros son diferentes de las que se presentan en los no costeros, Pérez y Agüero (2024) aplicaron un algoritmo de agrupamiento jerárquico a las series temporales de cantidad de obras residenciales construidas a nivel distrital para el período 1997-2021. Para ello, se tomó como base la división territorial administrativa de 1997, es decir, con el cantón de Hojancha como único distrito y agregando los distritos de Quebrada Grande y Cabeceras de Tilarán. Como resultado de este ejercicio se obtuvieron cuatro conglomerados.

El primero lo conforma Liberia y muestra tendencias de cantidad de obras residenciales construidas particulares. En tanto se trata de una ciudad distinta del resto de asentamientos humanos de la región. El segundo, denominado “territorial”, está integrado por 30 distritos no costeros y cinco costeros, a saber: Santa Elena de La Cruz (la mayor parte designada como área protegida), Cuajiniquil (Santa Cruz), Nacascolo (Liberia), Zapotal y Bejuco (Nandayure), todos con una parte de la costa designada como área protegida. El tercer grupo ha sido designado como “ciudades secundarias” y está formado por Nicoya, Santa Cruz (ciudades relativamente grandes en la región, aunque menos que Liberia) y Sardinal en Carrillo. El último, llamado “turismo residencial”, está integrado por

13 distritos que se consideran costeros<sup>19</sup> y varias cabeceras cantonales (Tamarindo y Cabo Velas en Santa Cruz, así como Cóbano y Paquera, que también incluyen áreas protegidas importantes).

Si se excluye a Liberia, todos los conglomerados muestran tendencias similares. Antes del 2002, se registraron oscilaciones importantes en el área promedio de las viviendas. A partir del 2003 y hasta el 2009, el comportamiento de esta variable sigue tendencias crecientes. Desde ese momento, el tamaño de las edificaciones habitacionales tiende a estabilizarse en un valor menor al pico para el período 2009-2010<sup>20</sup> y, cuando se observa un patrón creciente, se da muy por debajo de la media. La principal diferencia entre los tres conglomerados se presenta en el valor de la mediana. Para el conglomerado 2 (territorial) esta oscila entre 10 y 50 viviendas; en el 3 (ciudades secundarias) está por encima de las 100 viviendas y en el cuarto (turismo residencial) varía entre 50 y 100 viviendas (Pérez y Agüero, 2024).

Este análisis permite concluir que aquellos distritos costeros donde se concentran los atractivos asociados al turismo masivo y residencial se diferencian desde el punto de vista de la construcción de viviendas de otros distritos por las tendencias crecientes y mayor cantidad y tamaño de las nuevas construcciones residenciales. Estos distritos coinciden, en gran medida, con los asentamientos humanos donde se había detectado para el período intercensal un aumento de la desigualdad local explicado por el turismo residencial (Pérez y Agüero, 2024).

La dinámica descrita para nuevas construcciones residenciales se acentúa en el caso de los condominios y proyectos de vivienda social. Según Pérez y Agüero (2024), con datos del Registro Nacional, entre el 2000 y el 2010 en el Pacífico Norte se construyeron 248 condominios residenciales para un total de 7.753 fincas filiales. Para el período 2011-2022, los datos del Registro Nacional muestran una caída en ambos indicadores: 133 y 5.443, respectivamente. Lo anterior significa que la cantidad de fincas filiales orientadas a desarrollos inmobiliarios de este tipo se redujo un 30%, mientras la

cantidad de condominios disminuyó a casi la mitad; esto implica un aumento en el tamaño promedio de cada desarrollo y, por tanto, un aumento de su potencial efecto segregador. En cuanto a su importancia relativa en el mercado inmobiliario, los datos muestran que en la zona de estudio entre 2000 y 2021, se construyeron 55.150 viviendas y la cantidad de filiales fue apenas un 24% del total<sup>21</sup>. Por su parte, los proyectos de vivienda social alcanzaron 5.106 unidades, un 39% de la cantidad de fincas filiales y alrededor de una décima parte del total de viviendas construidas.

Al analizar los patrones de estos dos tipos de desarrollo urbano se encuentra que los proyectos de vivienda social se concentran en las principales ciudades de la región, como respuesta a la demanda por vivienda generada en este sector.

Por el contrario, los condominios residenciales se localizan fundamentalmente a lo largo de la costa, siendo este elemento el principal atractivo del turismo residencial (mapas 4.5). Uno de los efectos de esta última dinámica es la demanda de servicios e infraestructura que no necesariamente está planificada o desarrollada. En tal sentido, se genera la necesidad de realizar inversiones que, desde el punto de vista del interés público, tienen implicaciones sobre los recursos económicos y el desarrollo urbano.

En suma, al estudiar el patrón constructivo de los condominios residenciales, en el período bajo análisis, desde la perspectiva espacio-temporal y al asumir el supuesto de que estos se orientan principalmente al turismo residencial, se confirma que su desarrollo se da en su mayoría a lo largo de la costa en los

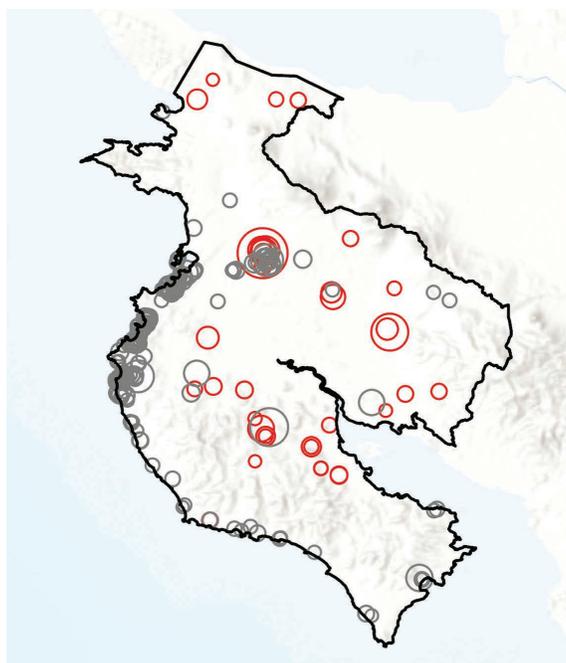
distritos que conforman el conglomerado de “turismo residencial” y que, en un primer momento, se concentraron en los focos de desarrollo de este tipo en Tamarindo y Playas del Coco (Román, 2011). Aunque para el segundo período (2011-2022), el patrón se organiza casi de forma exclusiva a lo largo de la costa, los focos de concentración se desplazaron hacia el sur, específicamente hacia Cuajiniquil, cerca de Ostional.

Dado que este tipo de desarrollo urbano, a diferencia de lo que ocurre en la GAM, genera nueva segregación residencial, llama la atención sobre la importancia de llevar a cabo una mejor gestión de las herramientas de ordenamiento territorial (Pérez y Agüero, 2024).

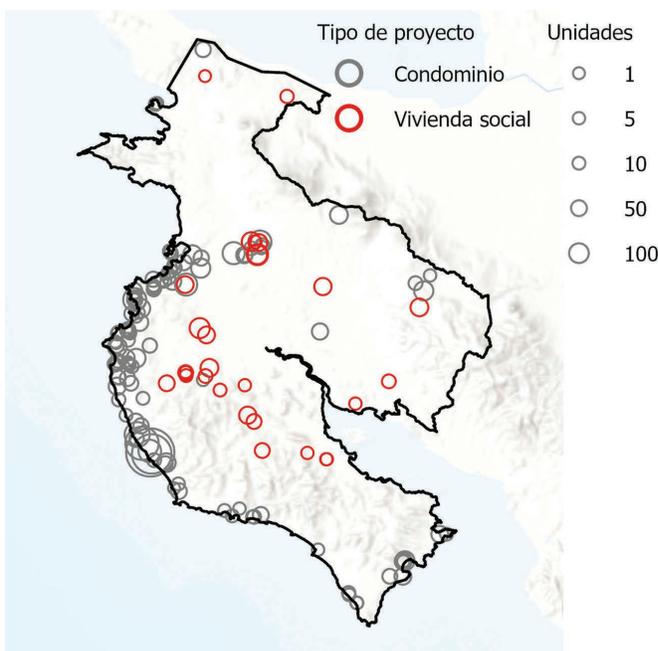
## Mapas 4.5

### Localización de los condominios residenciales privados y proyectos de vivienda social desarrollados por el BANHVI. 2000-2022

a) 2000-2010



b) 2011-2022



Fuente: Pérez y Agüero, 2024 con datos del Registro Nacional, 2024.

## APORTE ESPECIAL

# Voces de los actores: el sector pesquero, su vínculo con el mar y la institucionalidad

“

Entonces, aparte que está sobrepoblado [de pescadores] ya el producto no está dando, los cambios climáticos no nos están ayudando mucho tampoco. Entonces yo digo, poniéndole así cinco o seis años, ¿qué va a pasar con la gente del mar? (...). Digo yo, para el futuro, qué hay?”

PARTICIPANTE GRUPO 2

Para este capítulo se realizó un ejercicio de conversación y deliberación participativa con personas de comunidades costeras, especialmente aquellas involucradas en la pesca. Su objetivo fue analizar la perspectiva de los actores sobre la conflictividad y los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad pesquera en estas localidades, así como su relación con la institucionalidad. Se construyó a partir de grupos focales (recuadro 4.5) que permitieron captar una dimensión cualitativa de las percepciones y de sus propuestas. Para esto, se visitó las regiones de Tárcoles, Judas de Chomes y Puerto Jiménez; además se realizó uno con sectores institucionales, no gubernamentales y académicos en San José. Esta sección recopila y analiza los resultados de estas conversaciones guiadas, y pretende dar voz a las inquietudes, necesidades y demandas de las personas participantes, con especial protagonismo en el análisis de sus principales problemáticas (para más detalles véase Salas, 2024).

## Recuadro 4.5

### Resumen de la metodología de los grupos focales con la población costera

Para este estudio se utilizó la técnica conocida como grupos focales, un método cualitativo que fomenta la discusión entre las personas participantes bajo la dirección de una persona investigadora. El objetivo de los grupos es generar un diálogo sobre un tema específico para recoger diversas opiniones y percepciones. La discusión estuvo guiada por una serie de preguntas o temas, los cuales se adaptaron a las dinámicas del grupo. Esta técnica permite capturar las voces y perspectivas de los actores involucrados de manera más profunda que en el caso de las metodologías cuantitativas, ofreciendo una visión más humana y contextualizada del tema en estudio.

Los grupos focales se realizaron entre el 16 y el 30 de julio del 2024 en varias localidades costeras: Tárcoles, Judas de Chomes y Puerto Jiménez; además se desarrolló uno en San José con actores institucionales, no gubernamentales y académicos enfocados en temas marino-costeros y de pesca. Aunque se planificó un grupo en Barra del Colorado, no fue posible llevarlo a cabo debido a condiciones climáticas. Las personas participantes fueron convocadas a través de listas elaboradas con la ayuda de informantes clave y organizaciones no gubernamentales que trabajan temas marino-costeros. Los grupos incluyeron personas dedicadas a la pesca, el turismo y la conservación, con un total de 44 participantes de diversas comunidades. La participación fue voluntaria y se formalizó mediante un consentimiento informado.

Fuente: Elaboración propia con base en Salas, 2024.

## El quehacer de las comunidades costeras y las tendencias recientes

“

... no es que muere [la pesca], sino que ha tenido que cambiar el ángulo”

### PARTICIPANTE GRUPO 1

La supervivencia de comunidades como las que albergan a las personas consultadas guarda una estrecha relación con el mar, ya que es la única fuente de trabajo y de ingresos. La pesca artesanal se ha convertido en una de sus principales actividades, con extracción de cabrilla, pargo y corvina agria en la zona de Tárcoles; corvina, bagre, camarón, robalo, macarena y moluscos (mejillón, pianguas, almejas, choras) en el Golfo de Nicoya; y pez gallo y piangua en el Golfo Dulce. Además, tanto en Puerto Jiménez como en Tárcoles, el turismo tiene un papel preponderante y creciente, especialmente el de pesca recreativa y el turismo educativo. En la primera se emplea la técnica de “pesca y liberación” de pez gallo, pez vela, pez marlin, dorado y atún.

Las personas reconocen la persistencia de algunas artes de pesca dañinas. Resalta la pesca de arrastre, la cual se dio sin grandes regulaciones hasta su prohibición. No era sostenible en términos ambientales y golpeaba económicamente:

“

... tuvimos mucho problema con los barcos de arrastre, porque tuvimos que pelear y pelear por tres millas que, a última hora, diay son embarcaciones muy grandes lo que es de arrastre, y ganamos una [milla]...

### PARTICIPANTE GRUPO 1

En Puerto Jiménez se señala un impacto similar debido a los barcos atuneros que pescaban muy cerca de la costa o a las embarcaciones de pesca comercial con carnada viva, la cual atrae a especies como el pez vela y el marlin. En algún momento esto también tuvo repercusiones para la población de tortugas verdes, que quedaban atrapadas en los anzuelos y eran desmembradas y desechadas para no perder tiempo retirando los anzuelos.

Las personas pescadoras artesanales de la zona de Tárcoles señalan que posterior a la prohibición de la pesca de arrastre, se ha recuperado la fauna marina y esto ha beneficiado tanto a quienes se dedican a esta actividad como a quienes se desempeñan en el sector turismo porque se incrementa el atractivo de la zona. Han retornado o aparecido por primera vez, a partir del cambio de legislación, las tortugas carey, las ballenas y nuevas especies de mantarrayas. También hay recuperación del atún a partir de la normativa que les impide a los barcos atuneros pescar antes de las 80 millas marítimas de la costa.

Estas poblaciones reconocen que la sobreexplotación del mar, especialmente en el Golfo de Nicoya, ha tenido un impacto importante porque no permite una reproducción natural de las especies y trunca su desarrollo, al extraer peces pequeños que no han completado su crecimiento y tampoco son comercializables, deben ser desechados. En el caso de los moluscos, cuando se extraen crías pequeñas estas no son devueltas a la arena y al entrar en contacto con las corrientes más cálidas mueren, lo cual genera una escasez cada vez mayor de especies como pianguas o mejillón.

“

Yo soy pescador artesanal desde que tenía seis años, yo iba con mi papá a pescar y salíamos a pescar y en ese tiempo nosotros íbamos y tirábamos el trasmallo, si lo tirábamos 2 horas no lo podíamos levantar de producto que había, demasiado producto, ahora hay demasiada escasez”

### PARTICIPANTE GRUPO 2

Esta realidad y la normativa han empujado a las comunidades costeras a adoptar prácticas de pesca más sostenibles, en la escala en que lo realizan las personas participantes (este no es el caso de otras flotas, como se analizó en algunas secciones de este capítulo). En la actualidad trabajan principalmente la línea o cuerda de pesca; mientras que las redes o trasmallos pequeños ya no se utilizan; en caso de ser necesario, se emplean redes más grandes para capturar solo los peces que cumplen con las regulaciones de talla. Lo anterior se enmarca en un cambio de cultura hacia una pesca responsable, la cual implica hacer las actividades de manera distinta a lo que tradicionalmente conocían. Esta modificación ha implicado beneficios adicionales por este tipo de prácticas, como un precio diferenciado por su producto.

“

Quando capturamos especies que cumplen con una talla de madurez, podemos tener muy claro que vamos a tener especies que van a generar alevines para futuras generaciones, entonces eso es la diferencia de una pesca sostenible”

PARTICIPANTE GRUPO 2

Las personas pescadoras refieren que la concientización y educación en este ámbito ha provenido principalmente de organizaciones no gubernamentales (ONG), lo cual coincide con lo expresado por personas representantes de este tipo de entidad que participaron en uno de los grupos focales, quienes señalan tener programas de promoción y educación de pesca responsable en las comunidades costeras. Esto incluye capacitación en pesca recreativa como una actividad económica alternativa a la pesca comercial.

Este giro ha permitido el desarrollo del turismo pesquero como una acción económica en las zonas costeras. Por ejemplo, en Tárcoles las primeras incursiones en el campo ocurrieron posterior a la creación del Área Marina Protegida, con el retiro de los barcos de pesca comercial y de arrastre. Esto abrió un mercado de trabajo importante para las personas pescadoras de mayor edad, pues se considera que la pesca comercial es una actividad que requiere un enorme esfuerzo físico. Las actividades turísticas han significado otro sostén económico para las poblaciones costeras, especialmente en Tárcoles y Puerto Jiménez.

“

En la comunidad de Tárcoles [el turismo] mueve mucho la economía, la pesca, el mar, más que todo los fines de semana (...) Y salen más de 20 embarcaciones los fines de semana, que el que menos lleva, lleva 4 o 5 personas. Imagínese qué cantidad de plata se mueve aquí los fines de semana y queda aquí, local”

PARTICIPANTE GRUPO 1

Otro aspecto relevante señalado es la valoración del conocimiento de quienes desarrollan actividades productivas vinculadas al mar. Esto genera en la comunidad un sentido de pertenencia y validación de sus saberes y enriquece su identidad como “gente del mar”.

“

... hemos sido guardianes, hemos sido biólogos, hemos apuntado especies, hemos... bueno, ustedes no tienen idea el montón de información...

PARTICIPANTE GRUPO 1

### Retos vinculados con la sostenibilidad económica de las comunidades

“

entiendo que cuando hay hambre cuesta mucho ver con claridad”

PARTICIPANTE GRUPO 1

El sector pesquero en las áreas estudiadas enfrenta desafíos importantes debido a la falta de atención de las autoridades nacionales. Aunque los cambios y la modernización tecnológica en las artes de pesca han beneficiado a los ecosistemas y a las comunidades costeras, también han afectado negativamente a ciertos sectores sociales; por ejemplo, a las mujeres, pues la mayoría de ellas quedaron en situaciones de vulnerabilidad al perder sus roles tradicionales en labores esenciales como la preparación de redes y líneas de pesca para las personas pescadoras, quienes en su mayoría eran hombres. A pesar de que algunas mujeres han incursionado en roles activos en la pesca y el turismo, estas actividades limitan su participación. Aunado a esto, la prohibición de la pesca de arrastre, que benefició al ambiente, también afectó en casos concretos a las mujeres, en especial a quienes trabajaban en la limpieza y pelado del camarón en la zona de Puntarenas.

“

Es que aquí ya no hay opciones. En Puntarenas no hay empresas, no hay nada y a estas edades ya no nos dan trabajo, aparte de eso que entre peladoras y peladores de camarón hay una escolaridad sumamente baja, algunos ni siquiera saben leer y escribir, entonces al menos yo solicité capacitaciones en el INA, porque como presidenta yo la solicité para que me capacitara a las mujeres. ¿Y qué hicieron? En el INA fue que hicieron, bueno me capacitaron una, pero las demás me las eliminaron porque ya son adultas mayores, porque ya para que se iban a capacitar. Esa es la respuesta”

PARTICIPANTE GRUPO 2

Inicialmente, el Estado ofreció apoyos y subsidios, pero después estos han ido restringiéndose y disminuyendo, en especial al estar vinculados con requisitos que no corresponden a la realidad de estas mujeres, y las excluye de nuevo.

“

... el único que quedó fue IMAS y después vino IMAS e implementó lo de Sinirube y ahí nos hizo aplastaditicos a la mayoría, porque ahora son poquitas, poquitas las peladoras y los peladores de camarón que reciben la ayuda; la mayoría quedamos sin ayuda. Al menos cuando yo pedí una explicación por qué me quitaban la ayuda de peladora de camarón si yo estaba sin trabajo, me dijeron: una porque es casada y dos porque tiene casa de bono, y le digo yo sí, pero es por bono que me dieron la casa, no porque yo tuviera plata y la construyera, y me quitaron la ayuda por eso, por esas dos razones, porque soy casada, mi esposo me asegura y porque yo tengo casa de bono, por eso me quitaron la ayuda, tengo dos años de que a mí el IMAS me dio la espalda”

PARTICIPANTE GRUPO 2

Otro aspecto que resaltan las personas participantes del estudio con respecto a la sostenibilidad económica de las comunidades pesqueras se relaciona con la falta de regulación de los precios de los productos. Cuando las embarcaciones vuelven a tierra con el producto de la faena de pesca, sus productos son vendidos a un centro de acopio, una persona intermediaria, o una de pescadería. Los precios se establecen por especie, pero estos no se mantienen estables ni se encuentran regulados, sino que pueden cambiar en cuestión de horas según el criterio de las instancias receptoras. De la misma forma, se fijan los productos de venta al público, sin que medien criterios técnicos para ello.

“

... ahorita para vender, digamos, un 100 de pianguas está a 3.000 colones, o sea, está regalado. Entonces es más lo que usted se va a meter a matar a sacar un 100 de pianguas para que a usted se la paguen a 3.000 y el que la compra la da a 5.000, se gana 2.000 colones, entonces yo ahora lo que hago es, si tengo que ir a sacar un 100 para poder sostener el día, pues yo voy, pero ya casi no se encuentran, porque digamos, son demasiados molusqueros que hay. Van a la playa, a veces se va y se saca 1 kilo de almejas, vale 600 colones el kilo, entonces no paga ir a sacar las almejas, almejillón vale 700 colones el kilo, o sea, no es rentable. Pero ¡día! uno para sobrevivir hay que hacerlo...”

PARTICIPANTE GRUPO 2

La problemática se reproduce también en el Golfo Dulce, en donde las pescaderías establecen los precios de compra de los productos a las personas pescadores artesanales según la demanda, perjudicándolas u obligándolas a pescar grandes cantidades para poder sobrevivir. Esto tiene una repercusión directa en los ecosistemas marinos, pues se ven afectados por la sobreexplotación. En Puerto Jiménez, incluso, se mencionó la necesidad de venta “casa por casa”, lo que no les resulta rentable.



Y entonces si hay una situación socioeconómica ¡eh! crítica, nunca vamos a lograr un manejo adecuado de los ecosistemas porque hay una necesidad de alimentación y de supervivencia”

#### PARTICIPANTE GRUPO 1

Frente a las dificultades de vivir de la pesca por los motivos antes señalados, las comunidades pesqueras intentan buscar otro tipo de oportunidades laborales fuera del mar, pero tampoco las encuentran, pues no existe un desarrollo en la zona que les permita insertarse en actividades productivas distintas, lo cual crea una dependencia absoluta al mar. Tal y como señala un participante del grupo 2, “la única fuente que tenemos es pescar, no tenemos otra fuente”. Esto empuja a dicha población a incurrir en actividades ilegales, utilizar artes no aprobadas, incursionar en zonas protegidas o pescar durante las temporadas de veda.

El subsidio económico que entrega el IMAS por época de veda a las personas vinculadas a la pesca en el Golfo de Nicoya representa un claro ejemplo de cómo las necesidades económicas de estas poblaciones tienden a estimular la ilegalidad. El período de veda se extiende por tres meses y durante ese tiempo quienes tienen permisos de pesca reciben 145.000 colones mensuales. Este monto se reduce a 80.000 colones para los peones de la pesca y a 50.000 colones para quienes se dedican a la captura de moluscos. Estos montos son insuficientes para suplir sus necesidades básicas y las de sus familias.



... como que nos menosprecian a los pescadores, porque realmente ¿quién vive con 145.000 colones al mes?, paga luz, tiene que pagar seguro, que pagar agua; eso no alcanza para nada”

#### PARTICIPANTE GRUPO 1

Se señala en los grupos focales que actualmente el IMAS ubica el subsidio de veda en la categoría de subsidios por extrema pobreza, y no por la prohibición de rea-

lizar su trabajo. Eso hace que las personas pescadoras deban cumplir con los requisitos para recibir este tipo de ayuda, con lo cual se excluye a una parte importante de la población que debería ser beneficiada.



... hay una falacia, un error en el decreto (inaudible). Eso no es por extrema pobreza, eso es por daño colateral. ¿Por qué? Porque se sale o se deja de hacer un trabajo para estar tres meses recibiendo un subsidio y se ha rogado y se le ha pedido a Incopesca que se cambie el decreto, que no diga por extrema pobreza, que diga que es porque el pescador deja de trabajar”

#### PARTICIPANTE GRUPO 2

Otra restricción importante que señalan las personas participantes con respecto a este subsidio es que solo es otorgado a quienes se encuentran en la formalidad; es decir, cuentan con algún tipo de licencia vigente para la actividad pesquera y se encuentran al día con sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social. Eso resulta sumamente difícil para estas poblaciones, en donde la informalidad es una constante. Las limitaciones en el acceso al subsidio, la insuficiencia de este para cubrir las necesidades básicas de sus familias, así como la imposibilidad de obtener trabajo durante este período en otras actividades no ligadas a la pesca, empuja a pescadoras y pescadores a romper la veda y trabajar de manera ilegal, arriesgándose a perder sus permisos y a que les confiscen sus equipos.

#### Retos vinculados con la seguridad de las comunidades

El narcotráfico se ha identificado como un problema grave para el sector pesquero, pues afecta tanto la seguridad de las personas pescadoras como de los ecosistemas marinos. En áreas como Tárcoles y Puerto Jiménez, el tráfico de drogas ha proliferado. Las personas de las comunidades costeras se sienten desprotegidas, pues las denuncias no parecen tener efecto debido a la indiferencia o corrupción de las autoridades locales, lo cual permite que las redes criminales dominen los espacios marinos y generen temor en la población.

“

... cuando usted escucha que cuáles son los riesgos, siempre sale el tema [del] narcotráfico como el riesgo de que básicamente el narcotráfico en el Golfo de Nicoya o en Pacífico Norte es quien a veces regula eso. O sea que les dicen ustedes no pueden ir a pescar esta semana porque vamos, va a haber lucecitas toda la noche, entonces ellos quieren que digamos, que haya presencia de guardacostas, que haya presencia de Incopesca”

PARTICIPANTE GRUPO 3

Esta percepción de inacción, ineficiencia o corrupción es una problemática constante que señalan quienes participaron en los grupos focales. Existe desconfianza con respecto al de la institucionalidad y se enfatiza en su inactividad frente a la violación de los espacios de pesca responsable o la veda, así como la complicidad con redes criminales a las que no capturan ni requisan. Tal y como se verá más adelante, la desconfianza hacia el trabajo del servicio nacional de guardacostas se extiende también a otras instituciones del Estado, las cuales son vistas como obstaculizadoras del quehacer de la comunidad pesquera.

### Retos vinculados con la sostenibilidad de la actividad pesquera

Las personas consideran que Costa Rica no tiene un verdadero control y protección sobre su territorio marino. La vigi-

“

¿Cuál es el miedo mío? El miedo mío es que yo tengo un hijo que ya tiene 14 años y la verdad no quiero que sea pescador, ni capitán. Quiero que él estudie, porque no sabe todo lo que uno tiene que a veces pasar. Pero si el día [de] mañana le tocara llegar a hacer eso de aquí, si esto continúa así, y yo he hablado con (...), en dos o tres años esto ya no va a existir. No tenemos, o sea, que darle este estudio [el de pesca con carnada viva] mucho o no tenemos que dejar que esto pase mucho tiempo, porque en poco tiempo ya esto va a dejar de existir”

PARTICIPANTE GRUPO 3

lancia se ejerce primordialmente en la zona marino-costera, pero no en aguas profundas, y por ello hay afectaciones a los ecosistemas que no son detectadas ni abordadas. Ni siquiera el control y vigilancia que se llevan a cabo en las áreas protegidas cercanas a la costa parecen ser suficientes y existe una preocupación compartida por el estado del ecosistema marino en el corto y mediano plazos si no se toman acciones drásticas.

Claramente, al existir una estrecha relación entre la conservación de los recursos naturales marítimos y la economía de estas zonas, hay temor de que las fuentes de trabajo asociadas al mar y al turismo puedan desaparecer. Esta inquietud no parece ser infundada, pues a diario hay evidencia en ese sentido. La desesperanza invade a las personas habitantes de la zona frente a la amenaza, pues consideran que las instituciones públicas no brindan la atención debida a las distintas problemáticas que enfrentan.

“

**P1:** ¿Qué pasa con las marinas? Si no hay pescado, no hay botes. Entonces todo el proyecto, todo el trabajo que ellos han hecho, no hay pescado, la gente no va a venir a pescar, no van a haber viajes, no van a haber este, no más marina, no más bote, no más hotel, no más turismo.

**P2:** Yo lo veo del lado de, no solo de ese lado, yo lo veo del lado, sino que ya no va a haber trabajo para las familias, los capitanes no van a tener trabajo, no van a existir los marineros.

**P3:** Tienen que migrar.

**P4:** Exacto, hay que buscar qué se hace”

PARTICIPANTES GRUPO 3

### Percepción sobre la atención de la institucionalidad pública

“

Que vuelvan los ojos al mar, a las comunidades costeras, que vengan y escuchen a las personas de la comunidad. Hay mucho problema. Si nos ponemos a decir cuál es el más importante, todos son importantes

PARTICIPANTE GRUPO 1

La relación de los sectores pesqueros y turísticos con la institucionalidad pública es conflictiva, pues la percepción que tienen de ella es de ineficiencia y obstaculización de su desarrollo como comunidades. El primer gran obstáculo es la falta de información veraz y precisa sobre la actividad pesquera. No se sabe cuántas personas están involucradas en el sector marino pesquero, cuáles son las especies fundamentales para su seguridad alimentaria y su existencia actual en el ecosistema, cuáles son las principales especies que se comercializan y sus cambios a lo largo de la historia (en tallas, calidad, reproducción, etc.).

Resulta contradictorio que, frente a esa falta de información precisa sobre los recursos marino-costeros y los sectores sociales y económicos asociados a estos, el país cuente con un cuerpo normativo robusto. Existe una gran cantidad de legislación importante sobre los recursos marinos, la cual incluye medidas como la veda para la recuperación de los mares, la prohibición de artes de pesca dañinos para los ecosistemas marinos, el establecimiento de franjas para la extracción de ciertas especies, la declaración de áreas de pesca responsable o áreas marinas protegidas, entre otras. No obstante, no existe capacidad para hacer cumplir la legislación en una zona marítima tan grande como la de Costa Rica y, por ello, la legislación se vuelve ineficaz para lograr la protección esperada.

“

Las reglas sí existen, pero nadie las está regulando, entonces pues a la hora de la verdad, yo nada más veo a mi alrededor, nadie me está viendo, ¡pum! vámonos, me entiende, entonces ese es el problema número uno que tenemos en la zona”

PARTICIPANTE GRUPO 3

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### PERSPECTIVA DE ACTORES SOBRE LA CONFLICTIVIDAD POR RECURSOS MARINO COSTEROS

véase Salas, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Entre los factores que afectan de manera negativa el control y vigilancia del espacio marítimo se identifica la falta de coordinación interinstitucional. Las personas participantes de los grupos focales perciben que las instituciones estatales no logran trabajar en conjunto ni saben establecer alianzas estratégicas con otro tipo de organizaciones para llevar a cabo acciones que podrían resultar en un beneficio para todas las partes.

“

Y entonces yo sí creo que hay que poner como los puntos sobre las íes, verdad, ya todos estos temas han sido considerados, lo que pasa es que hay que ejecutarlo. Está el decreto ejecutivo que dice las instituciones públicas tienen que trabajar juntas para abordar los temas de pesca, ahí está el decreto ejecutivo, pero todo el mundo se pasa el decreto ejecutivo por arriba, nadie lo cumple. Entonces es un problema muy grande porque ya todos lo sabemos de verdad, el asunto es quién lo va a intentar, que es lo que dice él al final, ¿quién lo va a hacer?”

PARTICIPANTE GRUPO 4

Esta ausencia de coordinación, incluso, provoca posiciones contradictorias de las autoridades con respecto a la conservación de los recursos marinos, lo cual genera en los sectores de pesca y turismo preocupaciones con respecto a la sostenibilidad del ecosistema y las actividades productivas que dependen de él. Además, otra de las problemáticas es la concentración de las acciones estatales en pocas instituciones, excluyendo a las que deberían asumir responsabilidades en cuanto a las actividades marino-costeras, pero no son tomadas en cuenta, como el ICT, el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación.

“

Tenemos una comisión de gobernanza marina, donde se supone que están los cinco ministerios que tienen competencias por ley, pero no se está hablando de las competencias que debería tener el Ministerio de Salud, que deberían tener las municipalidades, que debería tener el Ministerio de Educación, verdad, porque entonces ya se vuelve a partir de la línea de marea alta, es territorio del que sea verdad, entonces ahí hay un conflicto”

PARTICIPANTE GRUPO 4

Esta ausencia de un enfoque intersectorial de atención a las necesidades de las zonas marino-costeras y de sus habitantes genera que, para las comunidades, la institucionalidad estatal se convierta en un espacio de trabas y contradicciones que les impide salir adelante y preservar su principal medio de vida: el mar. La tramitología anual para obtener los permisos es muy extensa, engorrosa y cara. Cada año se solicitan más requisitos y los costos aumentan para las personas pescadoras. Por ejemplo, refieren que Incopesca otorga licencias distintas para cada tipo de pesca y para cada actividad económica que se desarrolle en el mar; entonces, quienes realizan la actividad con cuerda y con caña requieren de dos licencias diferentes, además del permiso para pesca artesanal. Adicionalmente, las embarcaciones deben contar con el permiso de navegabilidad emitido por el MOPT, el cual requiere el pago de una revisión anual de las lanchas y los equipos. El incumplimiento de alguno de estos requisitos legales puede tener como resultado la confiscación de su equipo de trabajo.

Por su parte, se señala que las instituciones estatales en ocasiones solicitan requisitos contradictorios, lo cual las hace parecer ineficientes e incapaces de articular acciones entre ellas.

“

...siempre voy a pelear a la Caja, siempre vengo al IMAS, vamos a Incopesca, y ¿qué es lo que pasa?, Incopesca le tira la bolita al IMAS, el IMAS le tira la bolita a la Caja, la Caja le tira y están en ese y el pescador, estamos aquí, dando vuelta, dando vuelta”

PARTICIPANTE GRUPO 2

En este escenario, hay una gran cantidad de personas trabajadoras del mar que no poseen la documentación legal requerida para el ejercicio de la actividad pesquera, pero no porque así lo hayan elegido, sino porque es el resultado de la falta de apoyo gubernamental y la gran cantidad de obstáculos que se les presentan en el camino de la formalización.

“

Los pescadores tienen que andar en el mar como delincuentes, escondiéndose, huyéndole a guardacostas, están haciendo un trabajo honradamente (...) y el Gobierno no ha podido hacer cómo estos pescadores vayan a trabajar tranquilos”

PARTICIPANTE GRUPO 1

El grupo focal de Puerto Jiménez identificaron dificultades debido a las trabas de la institucionalidad para poder realizar su trabajo en apego a la legislación vigente. Esto incluye la emisión de permisos de navegación e investigación, o incluso el reconocimiento de derechos sobre la zona marítimo-terrestre.

“

... hemos trabajado en los últimos tres o cuatro años tratando de ayudar a los grupos organizados de pesca artesanal a que tengan sus centros de acopio, y eso ha sido casi imposible. Ha sido imposible literalmente, porque en el caso de los de las asociaciones que están legalmente inscritas del lado del golfo de allá, digamos, la municipalidad de Golfito, ¡día! Básicamente ha sido imposible que les haga el cumplimiento de la ley de zona marítimo terrestre, que es el derecho a tener su espacio, poder tener su centro de acopio”

PARTICIPANTE GRUPO 3

Es importante señalar que las personas participantes de los grupos focales no abogan por una liberación de las actividades ni por una ausencia de regulaciones. Por el contrario, señalan la importancia de un ordenamiento que les permita trabajar de manera sostenible para no perder su fuente de ingresos. No obstante, perciben a las instituciones públicas como ineficientes y generadoras de trabas que les empujan a la informalidad y la ilegalidad, criminalizando sus estilos de vida al no responder con celeridad y permitirles cumplir con los requisitos de ley para desarrollar actividades económicas que son, además, constitutivas de su identidad comunitaria. Tampoco existen oportunidades de financiamiento, asistencia técnica y capacitación para el sector generadas a partir de esfuerzos estatales.

“

... yo estoy de acuerdo que es importante el control, pero es que, si todos los pescadores artesanales son no formales, usted lo que está haciendo es eliminar la posibilidad de que estas personas lo hagan”

PARTICIPANTE GRUPO 4

Las personas participantes del sector pesquero artesanal indican que los yates y barcos recreativos cometen infracciones que perjudican el ecosistema marino, como botar aceite o descargar el tanque séptico en el mar. Tampoco cumplen con requisitos legales como tener el nombre de la embarcación, matrícula y bandera visibles. No obstante, la aplicación de la ley con estos navíos es más laxa que la que se hace con las lanchas pequeñas de pesca artesanal.

“

... yo trabajo con ellos [turismo de pesca artesanal] como en el sector privado (...) solo a las embarcaciones pequeñas nos paran, pero a los grandes no. Cuando yo saqué mi curso de capitán y de marinero, hago yo ‘seguro me van a pedir un montón de cosas’. Mientras a mí en una embarcación de ellos me paran 10 o 15 veces al día es poco, en diferentes embarcaciones. En un yate a mí nunca me han parado. Nunca”

PARTICIPANTE GRUPO 1

Por su parte, el sector de pesca turística y deportiva considera que se encuentra invisibilizado y que no se le da prioridad a sus necesidades ni iniciativas, pese al aporte que representan para la economía del país.

“

... a pesar de que es un sector productivo y que está bajo las regulaciones de Incopesca, no hay ningún programa destinado al desarrollo de la pesca turística y deportiva, no hay iniciativas destinadas a promover, hay como un estereotipo que se ha instalado, que es una actividad de ricos ¡eh! y que todo tiene que ir para el desarrollo de los pescadores comerciales. Y hay estudios de impacto socioeconómico que muestran que la pesca deportiva sostiene 13.000 empleos directos, 30.000 empleos indirectos, genera 520 millones de dólares al año, obtiene el 13% de los ingresos del turismo en el país, y que es un sector muy importante”

PARTICIPANTE GRUPO 3

Un elemento importante que se plantea en el grupo focal de las organizaciones no gubernamentales es la necesidad de restituir los derechos fundamentales de las poblaciones costeras, incluyendo su derecho a la tenencia de la tierra, el respeto a su modo de vida y el acceso a los recursos que constituyen su principal fuente de ingresos. Se plantea que esto debe prevalecer sobre los intereses económicos de las grandes industrias pesqueras o turísticas, pues de lo contrario no será posible romper el ciclo de pobreza y sobreexplotación de recursos que vienen enfrentando.

Atender las necesidades de estas poblaciones por parte del Estado implica el diseño y aplicación de políticas públicas basadas en evidencia que beneficien a todos los sectores involucrados, brindándoles igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista de las personas participantes en los grupos focales, esta es una debilidad de la atención que actualmente se brinda a la comunidad pesquera. Se espera también que la aplicación de la ley sea igual para todos los grupos, sin beneficiar a unos u otros, y haciendo hincapié en la contribución que todas las actividades marino-costeras tienen a la economía nacional.

“

... realmente debe haber una política de Estado, no de gobierno, el gobierno es pasajero. Una política de Estado que realmente afronte la situación afronte el problema, y haga uso de todo lo que tiene el Estado, de su recurso humano, de su recurso institucional, profesional, y que realmente podamos disminuir la brecha en desarrollo humano que tienen las comunidades costeras”

PARTICIPANTE GRUPO 4

Un eje esencial de estas políticas debe ser el ordenamiento del espacio marítimo, pero tomando en cuenta la opinión de las comunidades involucradas a partir de procesos participativos y respetuosos de sus derechos.

“

Han hecho parques, áreas marinas de pesca responsables, santuarios de tiburones, áreas marinas de manejo, ya los pescadores no saben de qué se está hablando, porque nunca se les consultó nada de lo que iban a hacer”

PARTICIPANTE GRUPO 4

Acompañando a una toma de decisiones participativa, se señala la necesidad de que Incopesca ponga en funcionamiento regulaciones justas, transparentes, equilibradas y eficientes, no diseñadas para favorecer a sectores o personas particulares. Existe una conciencia clara entre las personas entrevistadas de la importancia de hacer un uso sostenible de los recursos marinos, que respete la normativa emitida para tal fin. Sin embargo, también existe certeza del vínculo entre pobreza, ilegalidad y sobreexplotación del mar. Por ello se espera que la institucionalidad pública responda a las comunidades pesqueras, especialmente a las artesanales, al brindarles igualdad de oportunidades para su subsistencia, independientemente de su condición de formalización. Además, se sugiere que el Estado invierta esfuerzos en capacitar al sector pesquero para la protección de los recursos marítimos sin dejar de aprovecharlos.



Entonces yo digo, que hay que ser consciente también de la parte humanitaria del pescador y ponerse en los zapatos verdad y este y darnos una educación, que es lo que necesitamos, creo que el aprendizaje es lo más bello que existe y es lo más ideal”

**PARTICIPANTE GRUPO 2**

En el ámbito laboral, se planteó la necesidad de que la institucionalidad pública sea más activa en el apoyo para el desarrollo de proyectos productivos en las zonas costeras, tanto a nivel comunal como personal. Señalan que la comunidad pesquera no debería ser únicamente competencia del IMAS e Incopesca, sino también de otras instituciones del Estado que podrían involucrarse en el mejoramiento de sus condiciones, como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Instituto Costarricense de Turismo o el Ministerio de Educación. Esto requiere ampliar la capacidad de articulación entre instituciones, pero también con organizaciones no gubernamentales y comunidades, para buscar soluciones conjuntas que impulsen el desarrollo humano de “la gente del mar”.

**Investigadores principales:** Karen Chacón Araya, Leonardo Merino Trejos, Bernardo Aguilar González, Camila Aguilar Gómez, Jonathan Agüero Valverde, Víctor Bazán Salazar, Alice Brenes Maykall, Lenin Corrales Chaves, Steffan Gómez Campos, Carlos Faerron Guzmán, Vladimir González Gamboa, Cornelia Miller Granados, Erick Rojas Zúñiga, Wendel Mora Rivera, Rudy Muñoz Jiménez, Ricardo Orozco Montoya, Eduardo Pérez Molina, Saskia Salas Calderón, Diana Segura Román, José Umaña Ortiz, María Fernanda Vargas González.

**Insumos:** *Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica*, de Bernardo Aguilar González (UCR); *Uso y gestión de la energía en Costa Rica: patrones y desafíos para la sostenibilidad ambiental*, de Víctor Bazán Salazar (consultor); *Evolución, comportamiento y causas subyacentes del riesgo de desastres en Costa Rica: una mirada de largo plazo*, de Alice Brenes Maykall, Ricardo Orozco Moya y Diana Segura Román (UNA); *Aproximación exploratoria sobre las implicaciones productivas, económicas y socio-culturales en la seguridad alimentaria y nutricional de Costa Rica*, de Karen Chacón Araya, Vladimir González Gamboa, Guido Barrientos, Roldan Aguirre Murillo, Diego Amey Fonseca (PEN-Conare); *Tendencias, riesgos e implicaciones de la gestión de la biodiversidad en Costa Rica y Caracterización de los usos, estado y presiones de los recursos marino costeros y pesqueros, implicaciones ambientales, sociales y económicas*, de Lenin Corrales Chaves (Catie); *Estado del conocimiento sobre la biodiversidad, los ecosistemas y las acciones existentes para la conservación del ambiente marino costero, y posibles herramientas para un sistema de información*, de Carlos Faerron Guzmán y Wendel Mora Rivera (Centro Interamericano para la Salud Global, Costa Rica); *Patrones de la congestión vial en Costa Rica 2019-2024*, de Steffan Gómez Campos, Camila Aguilar Gómez y Erick Rojas Zúñiga (PEN/Conare); *Implicaciones de cambios de cobertura del suelo para el caso de infraestructura, pastos, cultivos y cobertura forestal en cantones multi-productores y zonas expuestas a inundaciones: 1986-2023*, de Vladimir González, Cornelia Miller Granados, Jose Umaña Ortiz (Conare) y Rudy Muñoz Jiménez (consultor); *Ordenamiento territorial: desigualdad y riesgos para la población y el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. El caso de las interacciones entre transformaciones sociales, desigualdad y ambiente producidas por el turismo residencial en el Pacífico Norte*, de Eduardo Pérez Molina y Jonathan Agüero Valverde (ProDUS-UCR);

*Perspectiva de los actores sobre la conflictividad y los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad pesquera en las comunidades*, de Saskia Salas Calderón (consultora) y *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*, de María Fernanda Vargas González (consultora).

**Borrador del capítulo:**

Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

**Coordinación:**

Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos.

**Edición técnica:**

Karen Chacón Araya y Leonardo Merino Trejos, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:**

Sebastián González Rosales y Javier Bogantes Retana.

**Asesoría metodológica:**

Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, Rafael Segura Carmona, Jorge Vargas Cullell.

**Actualización y procesamientos de datos:**

Sebastián González Rosales, Javier Bogantes Retana y Karen Chacón Araya.

**Visualización de datos:**

Karen Chacón Araya, Sebastián González Rosales, Vladimir González Gamboa y Manuel Alfaro Alfaro.

**Elaboración de mapas:**

Eduardo Pérez Molina, Jonathan Agüero Valverde, Vladimir González Gamboa y Ricardo Orozco Montoya.

**Lectores críticos:**

Pía Carazo Ortiz, quien fungió como lectora crítica del borrador, así como a Yamileth Astorga, Lenin Corrales, Víctor Bazán, Carlos Faerron, Wendel Mora, Ricardo Orozco, Alice Brenes, Bernardo Aguilar, María Fernanda Vargas, Ana Guzmán, Paola Apestegui, Eduardo Pérez, Katherine Arroyo, Tatiana Vásquez, José María Blanco, Mario Alvarado, Cristina Sánchez, Federico Cartín, Gustavo Induni, Karla Borbón, Jorge Arturo Jiménez, José Manuel Valverde, Miriam Miranda Quirós, Natalia Gamboa, Pedro León Azofeifa, Vivienne Solís Rivera, Ronald Alfaro, Manuel Alfaro, Esteban Durán, Vladimir González, Javier Bogantes y Jorge Vargas Cullell (PEN).

**Revisión y corrección de cifras:**

Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales.

**Corrección filológica:**

Gabriela Fonseca.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

**El PEN agradece de manera particular** la colaboración de la Agencia Francesa de Desarrollo por su colaboración material y técnica para el desarrollo de los estudios sobre la zona marino-costera y pesquera. Especialmente a Matthieu Robin y Julián García.

**Un agradecimiento especial a**

Yesenia Calderón (Insuma), Juan Manuel Quesada, Lenin Martínez, Sergio Romero, James Phillips, Arcelio Chávez, Darner Mora y Felipe Portuguese (AyA), Osvaldo Quirós, Roberto Ramírez (Senara), Marco Cordero (Aresep), Katia Vega (Minae), Francisco Angulo y Diego Oviedo (ESPH), Mariela Marín (Ministerio de Salud), Laura Brenes (CICA-UCR), Federico Masís (ITCR), José Félix Rojas, Andrea Suárez, José Millán y Leiner Vargas (UNA), Álvaro Bermúdez (Incofer), Sidney Viales (INS), Bárbara Marín (Recope), Pablo Carazo (Asociación Red Costarricense de Reservas Naturales), Zoila Rodríguez Tencio (Fonafifo), Carlos Alvarado y Heiner Méndez (Incopescas), José Alvarado (Procomer), Erick Jara Tenorio (Sepsa-MAG), Nelson Morera (SFE-MAG), Karen Rodríguez (MAG), Luis Diego Obando (Corfoga), Gustavo Jimenez (Icafe), Héctor Chaves, Miriam Monge y Yendry Oviedo (Bomberos de Costa Rica), Alejandro Picado, Carlos Picado (CNE), Adriana Bejarano, Montserrat Gómez de la Fuente (TAA-Minae), Roldan Aguirre (UNED), Diego Amey (OIM), Nicole González (UCR), Nancy Campos (Ministerio Público), Marlen Vargas (Poder Judicial), Agustín Meléndez y Mauricio Soley (Registro Nacional), Mario Alvarado (Acope), Guillermo Carazo y Marcial Rivera (CFIA), Carolina Retana (CGR), Vivienne Solís (Coopesolidar R. L.), Katy de la Garza (CRxS), Lizandro Brenes (CICR), Álvaro Morales y Juan José Alvarado (CIMAR-UCR), Wálter Zavala (Contraloría Ambiental-Minae), Vivian González y José Miguel Zeledón (Dirección de Agua-Minae), Laura López (DHR), Ana Lucrecia Guillén y Zoila Rodríguez (Fonafifo-Minae), Katherine Arroyo y Jorge Jiménez (Fundación MarViva), Kenneth Lobo y María Gabriela Alfaro (ICE), Mariana Garita y Ricardo Caravaca (ICT), Keily Calderón (IMN), Álvaro Bermúdez (Incofer), Eugenio Androvetto (Ministerio de Salud), Karla Calderón (Municipalidad de San José), Esteban Barboza (Obtur-UNA), Luis Felipe Vega (ONF), Marino Protti (Ovsicori-UNA), José Pablo González, Nancy Campos y Shirley Ramírez (Poder Judicial), Fabián Pérez (Procomer), Agustín Meléndez (Registro Nacional), Sonia Villegas (Sala Constitucional), Roberto Ramírez y Clara Luz Agudelo (Senara), Erick Jara (Sepsa),

Leda Madrigal y Tatina Vásquez (SFE-MAG), Benjamín Pavlotzky y Óscar Mora (Sinac-Minae), Adriana Bejarano y Montserrat Gómez (TAA-Minae), David Chacón (CoopeTarcoles R.L), Jesús Chavez, Yendel Miranda y Guiselle Campos (Pescadores), Gisella Quirós (REDD+), Saskia Salas, María Fernanda Vargas, Robin Matthieu y Julián García (AFD) por sus comentarios y contribuciones.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 17, 18, 19 y 25 de junio; 3 y 10 de julio y 10 de septiembre con la participación de Dionisio Alfaro, Bernardo Aguilar, Mario Alvarado, Ulises Álvarez, Gadi Amit, Romit Amit, Alberto Antillón, Paola Apestegui, Randall Arauz, Ramón Araya, Eugenia Arguedas, Pilar Arguedas, Óscar Arias, Katherine Arroyo, Nelson Arroyo, Catalina Artavia, Jenny Asch, Yamileth Astorga, Ivannia Ayales Cruz,

Albin Badilla, Alejandro Barahona, Andrés Beita, Allan Benavides, Nury Benavides, Óscar Bonilla, Karla Borbón, Laura Brenes, Lizandro Brenes, Guillermo Carazo, Pia Carazo, Federico Cartín, Mónica Castillo, Didhier Chacón, Nuria Chavarría, José Pablo Cob, Lenin Corrales, Sofía Cortés, Mario Coto, Tatiana Espinoza, Carlos Faerron, Marianella Feoli, Claudia Fernández, Jimmy Fernández, Mónica Gamboa, Marcelo Gamboa, Natalia Gamboa, Julián García, Ana Victoria Giusti, Mariano Gómez, Pedro González, Vivian González, Manuel Guerrero, Mauricio Gutiérrez, Ana Gloria Guzmán, Martín Hidalgo, Ana Hine, Gustavo Induni, Jorge Jiménez, Eilyn Jiménez, Felipe Korreales, Allan Lavell, Catherine Lecouffe, Jorge León, Pedro León Azofeifa, Nelly López, Luis Losilla, Maritza Marín, Rolan Marín, Damián Martínez, Ángela Mata, Gustavo Meneses, Cornelia Miller, Miriam

Miranda Quirós, Johan Molina, Mariam Monge, William Montero, Wendel Mora, Óscar Mora, Manuel Morales, Patricio Morera, Alejandra Muñoz, Rudy Muñoz, Irene Murillo, Lidia Orias, Ricardo Orozco, Andrea Padilla, José Pereira, Eduardo Pérez, Carlos Picado, Jorge Polimeni, Alejandra Porras, Rosendo Pujol, José Quirós, Olman Quirós, Shirley Ramírez, Roberto Ramírez, Steffanie Rodríguez, Nazareth Rojas, José Félix Rojas, Rodrigo Rojas, César Roque, José Carlos Ruiz, Fernando Sáenz, Cristina Sánchez, Astrid Sánchez, Henry Sánchez, Geisel Sánchez, Carlos Sandi, Jorge Serendero, Vivienne Solís Rivera, Lil Soto, José Umaña, Fabricio Umaña, Silvia Valentinuzzi, José Manuel Valverde, Olman Vargas, Guido Vargas, María Fernanda Vargas, Luis Felipe Vega, Katty Vega, Roger Villalobos, Diana Vindas, Ingo Wehrtmann.

## Notas

1 Los usos no consuntivos del agua son aquellos que no producen una disminución en su cantidad y calidad, pues el volumen de agua que se extrae es reincorporado tras su utilización (Vargas, 2024).

2 Los usos consuntivos son aquellos en los que el agua se transporta a su lugar y la totalidad o parte de ella no vuelve al cuerpo de agua (Vargas, 2024).

3 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en el apartado “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

4 A partir del 2020 los reportes de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa) del MAG solo contemplan información sobre el área y la producción oficializada por las fuentes especializadas. Por tanto, los datos consignados en este capítulo hacen referencia a un conjunto reducido de actividades agrícolas.

5 Las estadísticas de Sepsa-MAG presentan información desagregada para el banano de exportación y el banano criollo. En este caso únicamente se consideran las cifras para el primero.

6 Los datos sobre plaguicidas solo consideran la cantidad de ingredientes activo grado técnico sintéticos. Por tanto, no contemplan lo relativo a sustancias afines, coadyuvantes, plaguicidas botánicos, inorgánicos, fertilizantes, muestras de experimentación y patrones analíticos. Tampoco se toman en cuenta los saldos anuales en bodegas (SFE-MAG, 2024).

7 El uso aparente se calcula restando a los kilogramos de ingredientes activos (k. i. a.) importados los k. i. a. exportados (SFE-MAG, 2024).

8 Límites máximos de residuos de plaguicidas: se refiere a la concentración máxima de residuos de plaguicidas expresada en miligramo kilogramo (mg/kg), cuyo uso se permite de forma legal, en la superficie o la parte interna de los productos de alimentación para consumo humano y de animales. Los LMR tienen por objetivo lograr que los alimentos derivados de productos básicos ajustados a los respectivos LMR sean toxicológicamente aceptables (SFE-MAG, 2024).

9 Costa Rica importa 234 productos que incluyen aceite, arroz, azúcar, cebollas, chiles, frutas, frijoles, jugos, embutidos, bebidas, palmito, preparaciones y conservas de pescado, etc.; así como bebidas alcohólicas (Procomer, 2024).

10 Es importante recalcar que la ganancia de cobertura forestal ha sido un foco de discusión, pues las diferentes metodologías para definir cobertura forestal pueden dar lugar a variaciones en los valores estimados (Jones, 2002; Kleinn et al., 2002).

11 Las zonas “multiproductoras” son áreas que han sido importantes en la producción de varios productos de forma simultánea por la cantidad de superficie o animales presentes (PEN, 2023; González et al., 2023a).

12 Las áreas potencialmente inundables fueron catalogadas como tal a partir de los datos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE, 2023) y el índice de exposición a inundaciones desarrollado por González-Gamboa et al., 2023b.

13 Esta tendencia se explica, en su mayor parte, por el crecimiento de sectores productivos que no requieren un uso intensivo de energía, como los servicios al turismo, manufactura de dispositivos, entre otros (Bazán, 2024).

14 Distritos costeros de Guanacaste: La Cruz, Santa Elena, Nacascolo, Sardinal, Tempate, Cabo Velas, Tamarindo, Veintisiete de Abril, Cuajiniquíl, Nosara, Sámara, Quebrada Honda, Mansión, Puerto Carrillo, Zapotal, Bejuco, San Pablo, Porozal, Colorado. Distritos costeros de Puntarenas: Cóbano, Lepanto, Paquera, Manzanillo, Chomes, Pitahaya, Puntarenas, Barranca, El Roble, Chacarita, Espíritu Santo, San Juan Grande, Tárcoles, Jacó, Parrita, Quepos, Savegre, Bahía Ballena, Puerto Cortés, Palmar, Sierpe, Puerto Jiménez, Golfito, Pavón. Distritos costeros de Limón: Colorado, Siquirres, Pacuarit, Batán, Carrandí, Río Blanco, Limón, Matama, Valle de la Estrella, Cahuita, Sixaola.

15 Con la reforma de la Ley de pesca y acuicultura (n° 8436) en 2022, se eliminó la referencia a la autonomía de las flotas. No obstante, en la práctica se usa de esa forma.

16 Compuesta en aquel momento por representantes de SINAC-MINAE, el Servicio Nacional de Guardacostas del Ministerio de Seguridad Pública, la División Marítimo Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el ICT, Incopecsa, la UCR, la UNA, TNC, CI, la Fundación MarViva y la Federación Nacional del Sector Pesquero.

17 Posiblemente entran dentro de esta clasificación por la posible confusión con el término “desconcentración”.

18 Se define el 2012 como final de la crisis económica por ser el período en que el índice *Dow Jones Industrial* recuperó el nivel máximo de 2007. Aunque imperfecta, esta periodización busca reflejar el carácter netamente extranjero del fenómeno y, en este sentido, evaluar consecuencias locales de este evento externo (Pérez y Agüero, 2024).

19 Hay 22 distritos a lo largo de la costa de la zona de estudio, pero tres de ellos Quebrada Honda de Nicoya, Porozal de Cañas y Colorado de Abangares son humedales en la desembocadura de los ríos Tempisque y Bebedero, que no responden a la lógica ambiental de atractivos para el turismo residencial (Pérez y Agüero, 2024).

20 Los valores promedios fueron de 1.709 obras por año para el conglomerado “territorial”, 18 obras por año para el conglomerado “ciudades secundarias” y 80 obras por año para el conglomerado “turismo residencial” (Pérez y Agüero, 2024).

21 Este porcentaje es una representación imperfecta, dado que no a toda finca filial le corresponde un permiso de construcción (puede que se construyan dos viviendas en un lote de condominio, por ejemplo, o que se posponga la construcción de la vivienda). Las fincas filiales en general son apartamentos (si el condominio es vertical) o lotes (si es horizontal) en tanto que los permisos de construcción (a) son permisos, no construcciones físicas, y (b) corresponden a viviendas y apartamentos.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

5

BALANCE

Fortalecimiento de la democracia

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<p><b>Hallazgos relevantes</b> 229</p> <p><b>Valoración general</b> 231</p> <p><b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2023</b> 232</p> <p><b>Aspiraciones</b> 232</p> <p><b>Introducción</b> 233</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el municipio de mayor participación votó el 64% de los empadronados (Jiménez), mientras en el de menor concurrencia, Desamparados, sufragó únicamente uno de cada cinco electores (22%).</li> </ul>
<p><b>Democratización incompleta a nivel local</b> 234</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los 226 partidos que ha competido en todas las elecciones locales de algún tipo que se han celebrado en Costa Rica durante el largo período de 1953 a 2024, 176 (78%) lo han hecho apenas en una o dos ocasiones.</li> </ul>
<p><b>Reiterados ataques y contraataques merman la capacidad del sistema político de dar respuestas a los desafíos del desarrollo humano</b> 243</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En 2006 y 2010, el partido político con más alcaldías controlaba hasta el 70% de éstas. En 2024, la agrupación con más alcaldías apenas ganó 29 de las 84 en disputa.</li> <li>• Mujeres en el cargo de la alcaldía aumentaron de un 9% del total en 2002 al 27% en 2024.</li> </ul>
<p><b>Batalla entre el poder del megáfono y el control político de la oposición tiene fuertes repercusiones</b> 271</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los 24 meses entre 2022 y 2024, la Administración Chaves Robles sobresale por promulgar 21 decretos de emergencia, casi uno por mes</li> <li>• A pesar de afrontar obstáculos importantes para la concreción de sus iniciativas (de una agenda reducida), la Administración Chaves supera el promedio de aprobación de leyes sustantivas, de su iniciativa y ratificadas en sesiones extraordinarias.</li> <li>• Durante el segundo año de gobierno, la administración Chaves Robles registró 44 salidas en total. Cinco de estas salidas fueron de jefes de ministerios, 19 salidas en viceministerios y 20 en Juntas Directivas.</li> <li>• Fracción del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) es la menos exitosa en las dos primeras legislaturas de su gobierno, con la aprobación de tres proyectos de un total de 70 presentados.</li> <li>• La evidencia disponible señala que las dos legislaturas de la Administración Chaves están entre las de menor presencia de coaliciones, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición. En la última legislatura (2023-2024) el uso de coaliciones fue el más bajo de toda la serie.</li> <li>• Entre 1956 y 2024 ha habido doce mociones de censura a ministros de gobierno. Tres de los doce casos mencionados ocurrieron durante la presente administración (25%) y uno de ellos fue aprobado, el segundo en la historia.</li> <li>• El mandatario Chaves ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores.</li> <li>• El Poder Ejecutivo no ha mostrado una actitud proactiva sino predominantemente reactiva, en la convocatoria a los otros Poderes de la República. De las seis reuniones celebradas durante el período analizado, dos fueron convocadas por el Ejecutivo, dos por el Legislativo y dos por el Judicial.</li> <li>• Los ataques presidenciales no han afectado la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones involucradas en esta dinámica. Incluso, algunas de ellas han mejorado su valoración en medio de las críticas y ataques.</li> <li>• En el segundo año de la actual administración de gobierno, la cantidad de recursos de amparo con lugar contra el Poder Ejecutivo alcanzó, por mucho el nivel más alto de la serie: casi tres veces más que en 2021 (2.9), casi seis veces más que en 2015 y superior en un 60% al nivel registrado en 2022.</li> </ul>

## Cuadro 5.1

Resumen de indicadores políticos<sup>a/</sup>. 2010-2023

Indicador	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Gestión del Ejecutivo</b>							
Cantidad de leyes aprobadas en sesiones extraordinarias	58	16	56	45	79	50	27
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas en sesiones extraordinarias	10	9	35	23	28	15	10
Salidas de ministros y ministras del Gabinete	3	5	9	11	4	5	5
<b>Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)<sup>a/</sup></b>							
Poder Ejecutivo	47	26	50	21	40	27	24
Poder Legislativo	66	35	109	101	249	71	96
Proporción de leyes sustantivas aprobadas (%)	17	33	63	60	45	37	59
Proporción de leyes que no indican fuentes para su financiamiento (%)	75	25	14	11	9	18	8
Leyes aprobadas heredadas por administraciones anteriores (%)	88	62	28	11	2	11	23
Tasa de éxito del Ejecutivo	31	8	16	13	20	13	25
<b>Convivencia ciudadana</b>							
Cantidad de acciones colectivas	340	341	275	317	365	227	225

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

## Valoración general

En 2023-2024 la democracia costarricense reeditó la fortaleza política de su sistema electoral. Los comicios para la escogencia de los nuevos gobiernos municipales fueron pacíficas, limpias, libres y decisivas. En términos generales, se respetó la voluntad de la ciudadanía y de las personas que compitieron por los cargos públicos y los partidos aceptaron los resultados que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió. No solo se cumplieron los estándares básicos de una democracia electoral, sino que, se aplicaron nuevas reglas que limitan la reelección de autoridades locales y obligan a la paridad horizontal de género en las listas partidarias.

No obstante, aún esta fortaleza se vio afectada por la profunda crisis de representación política que vive el país hace años, una situación en la que existe una desconexión -de dos vías- entre ciudadanía y partidos: ni la ciudadanía cree en los partidos ni estos logran ser representativos de la sociedad. En efecto, los cambios en las reglas electorales arriba indicados procuraban democratizar la gobernanza local mediante la renovación y fortalecimiento de los partidos políticos y, de esa manera, el estímulo de la participación ciudadana en las urnas. Los resultados obtenidos fueron, sin embargo, otros: la renovación de las élites de gobierno local no fortaleció a los partidos locales, pues buena parte de la nueva dirigencia se desmarcó de las agrupaciones existentes. Además, la asistencia ciudadana a las urnas volvió a disminuir, frenando los avances logrados en la última década.

Estos resultados podrían atribuirse, en parte, a que esta mayor democratización dejó por fuera reformas en el nivel y modalidad del financiamiento político público a los partidos, lo cual limitó su acceso y mantuvo los riesgos debido a la falta de transparencia analizado en anteriores ediciones. Sin embargo, el que la reforma electoral municipal no cumpliera con las expectativas también se explica por los límites para, desde la ingeniería de las normas, resolver el problema medular de la crisis estructural de representación política del sistema costarricense: el colapso organizativo de los partidos políticos, la extrema y generalizada debilidad de sus estructuras. En consecuencia, pese a la entrada en vigencia de nuevas reglas, la crisis entre representantes y representados se agudizó en el ámbito local.

En 2023 y 2024 el efecto más directo de la crisis estructural de representación política pudo constatar en la capacidad de la democracia costarricense para cumplir el cometido de lograr una gestión política responsable. La evidencia empírica reunida en este capítulo demuestra que, en la actualidad, el país experimenta un conflicto entre los poderes institucionales. En la actualidad, los actores institucionales y los partidos políticos están enfrascados en ciclos de ataque, defensa y contraataque, que están relegando la construcción de acuerdos políticos para atender los desafíos sociales, económicos, ambientales y de seguridad ciudadana del desarrollo humano.

En esta edición se aborda el análisis de esta situación política a partir de una distinción analítica entre los *poderes formales e informales* de los actores (ver segunda sección del capítulo), que pueden ser empleados para crear entendimientos para resolver problemas de la sociedad o, por el contrario, para antagonizar y polarizar. En el caso costarricense, el régimen de presidencialismo no dominante (PEN 2023) impone la cooperación entre distintos poderes de la República para la gestión de los asuntos públicos. La principal constatación del análisis es que, luego de un cuatrienio (2018-2022) de un acuerdo funcional multipartidario (PEN 2021, 2022), el sistema político retorna a una época de entramamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, característico de las dos primeras décadas del presente siglo. No obstante, el impasse actual es de una naturaleza diferente a anteriores.

Un examen más detallado de la gestión política permite señalar que la administración Chaves Robles ha intensificado el empleo de algunos de sus *poderes informales* (ver más adelante), mientras que direcciona competencias formales para promover una agenda fuertemente concentrada en temas fiscales, que desatiende otras áreas estratégicas del desarrollo humano, y procurar “escapar” de los controles de legalidad sobre su acción.

En 2023 el Ejecutivo hizo un amplio uso de su facultad para conducir la política pública mediante decretos ejecutivos. Promulgó un amplio número de decretos de alto alcance, pero puso poco énfasis en el avance de sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. Llama la atención el amplio uso de los decretos de emergencia, 21 en los primeros dos años, pese a ser una época de baja incidencia de eventos hidrometeorológicos. En el segundo año, el gobierno “enfrió” la producción de decretos, aunque logró mejores resultados en sesiones extraordinarias para las iniciativas de su cosecha, en las que obtuvo mayores tasas de éxito que el primer año, aunque con una agenda temáticamente acotada. De las 11 leyes aprobadas iniciativa del gobierno, 7 se refieren a temas económicos.

Por su parte, el Poder Legislativo empleó de manera intensa su potestad formal para aprobar leyes. Pese a poco uso de coaliciones legislativas, el período de mayo de 2023 a abril de 2024 se caracteriza por ser la cuarta legislatura con más leyes sustantivas aprobadas desde 1986 (59 de las 120 leyes). Sin embargo, este Informe no encontró evidencia de que haya aprobado una agenda legislativa de peso y, más bien, hubo una especial concentración en temas municipales.

Al tiempo que los actores del sistema político reducen el uso de algunos de sus poderes, avivan otros. La evidencia de 2023 y primer semestre de 2024 indica que hay dos poderes que han sido intensamente utilizados. En el caso del Ejecutivo, el que este Informe denomina “poder del megáfono”: la capacidad de utilizar la figura presidencial para comunicar narrativas sobre el estado del país, caracterizar a sus adversarios y el estado del ejercicio gubernamental. En esta administración es empleado recurrentemente como arma para atacar a los otros poderes de la República, instituciones de

control político, personas, medios de comunicación y periodistas.

Por su parte, los partidos de oposición contrarrestan ese hecho contraatacando, mediante el ejercicio de su poder de control político. Esta respuesta política ha estado concentrada en varios frentes. Uno de estos ha sido accionar el mecanismo de moción de censura contra jefes de gabinete, un mecanismo históricamente poco empleado: de doce intentos desde 1956 por censurar a un ministro, tres tuvieron lugar durante la presente administración y uno de ellos contra la Ministra de Educación fructificó, apenas el segundo en la historia. Otro frente ha sido la activación de comisiones legislativas de investigación.

En este “fuego cruzado” o conflicto de poderes, la capacidad del sistema político para dar respuestas a desafíos del desarrollo humano del país y a las demandas de la ciudadanía se ve seriamente disminuida. El énfasis de la batalla política no pasa, como en otras ocasiones, por diferencias ideológicas o programáticas sino por una lucha entre el impulso del Ejecutivo para ampliar sus competencias formales y la resistencia en el Legislativo, pero también del Judicial y del sistema de controles horizontales por evitarlo.

La crisis de representación política, finalmente, también ha afectado profundamente la convivencia ciudadana, una de las dimensiones del desempeño de la democracia que este Informe da seguimiento. El intenso uso del megáfono y sus diferentes formas ha generado créditos para el gobierno, pues sus niveles de aprobación, tras dos años de mandato, son más altos que los de sus predecesores. Se trata, sin embargo, de un apoyo a la figura de presidente de la República, no a un partido político en particular, y, ciertamente, no a las políticas públicas que el gobierno impulsa. Esto es un indicio de polarización política alrededor de un liderazgo personalista según la literatura académica. Además, este capítulo no encontró evidencia que los ataques del Ejecutivo a las instituciones públicas hayan mermado, al menos por ahora, su legitimidad.

Un segundo efecto es un cambio significativo en los modos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Puede afirmarse que, en la actualidad, la conflictividad se ha desplazado de las calles a los estrados judiciales como mecanismo de conflicto. Esto puede estar reflejando una pérdida de capacidad de representación y movilización de las demandas ciudadanas por parte de la sociedad civil organizada.

En síntesis, la democracia costarricense ha entrado en una nueva, y más peligrosa fase, de su crisis de representación política, en la cual los actores políticos están enfrascados en una batalla entre los ataques originados en el uso del *poder del megáfono* y el control político. En el sistema costarricense, por sus pesos y contra pesos, una estrategia de ataque y contraataque provoca que la democracia se concentre en las disputas sobre la distribución de las cuotas de poder desdiciendo el uso del poder político para producir resultados y promover el progreso social.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

En el 2022 e inicios del 2023 Costa Rica profundiza una tendencia que se venía desplegando a lo largo del siglo XXI: el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.

Los efectos de este deterioro de corto plazo de la gobernanza política se agravan por la presencia de un factor estructural y de largo plazo en el funcionamiento de la democracia costarricense: la crisis de representación política que está minando sus bases, como lo refleja el “retiro” de los estratos medios de las urnas. El Informe encuentra, además, indicios de una crisis de representación social:

las organizaciones de la sociedad civil, de diversa naturaleza, tienen importantes problemas para canalizar y representar los intereses particulares de los diversos grupos de la población.

## Aspiraciones

### Sistema electoral y de partidos políticos

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

### Democracia participativa

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

### Administración de la justicia

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

### Gestión y representación política responsables

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas, nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean

nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce la iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano, y su organización interna respeta los derechos de mayorías y minorías.

### Participación y rendición de cuentas

Las instituciones públicas ofrecen, a la ciudadanía, amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participar en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo garante de la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticos de la población.

### Convivencia ciudadana

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

### Política exterior

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

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 5

## BALANCE

## Fortalecimiento de la democracia

## Introducción

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

La respuesta a esta interrogante general se fundamenta en el análisis comparativo entre el desempeño del sistema político y un conjunto de aspiraciones que establecen los parámetros normativos de lo que se espera que una democracia contribuya al desarrollo humano para determinar la medida en que, en la práctica, lo hace. Estas aspiraciones fueron definidas por el Consejo Consultivo del Informe desde el inicio del Programa, hace ya tres décadas, y han sido adaptadas a lo largo del tiempo.

Asimismo, el Informe analiza los acontecimientos políticos de un período específico: en esta edición se examina el año 2023 y la primera parte del 2024 y se los compara con las tendencias de

evolución a largo plazo del sistema político costarricense con el fin de responder la pregunta arriba indicada. Las perspectivas de corto y largo plazo se basan en la sistematización y procesamiento de datos e indicadores propios del Estado de la Nación y de otras fuentes. Cuando es necesario y posible se efectúa una comparación con otros sistemas políticos de la región y del mundo.

El Informe parte de un concepto amplio de democracia que, aunque se encuentra anclada en el ámbito de lo político, trasciende el plano electoral. Se le entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos.
- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley y donde las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democrático.

A partir de este concepto, se analizan ejes relacionados con la democracia electoral, la gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>1</sup> y sus interacciones. Se examina el equilibrio entre dichos poderes

y el Judicial; el ejercicio de las libertades y derechos por medio de la movilización social, las actitudes ciudadanas sobre el poder y la democracia.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes: por un lado, los indicadores que son objeto de seguimiento y actualización anual y brindan la base empírica para los análisis y, por otro lado, estudios especiales que son comisionados para estudiar temas particulares a profundidad. En términos generales, algunos aportes son aproximaciones iniciales a asuntos complejos poco estudiados, mientras que otros son el resultado de investigaciones exhaustivas, realizadas con nuevas herramientas metodológicas sobre temas que este Informe ha desarrollado tradicionalmente.

El capítulo se organiza en tres secciones. La primera se dedica al análisis de los resultados de las elecciones municipales desde la perspectiva del sistema electoral representativo, según la cual la democracia crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos. Este apartado estudia las repercusiones políticas de dos reformas al marco legal que establece las normas para el funcionamiento de la democracia local. La primera reforma introdujo límites a la reelección de las autoridades locales y la segunda profundizó la paridad de género en los municipios al crear la obligación de la “paridad horizontal” en las candidaturas a los distintos cargos<sup>2</sup>.

La segunda sección, por su parte, analiza el grado en que el desempeño del sistema político costarricense se acerca (o no) a la aspiración de contar con una gestión política responsable que represente los intereses de la ciudadanía. Este año se introduce una distinción conceptual, anclada en la literatura comparada de ciencias políticas, entre los *poderes formales e informales* que los poderes del Estado poseen para cumplir con los mandatos de una democracia constitucional. Esta perspectiva resulta de gran importancia para entender los choques de poderes entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial que en la actualidad la sociedad costarricense está atestiguando.

La tercera y última sección reporta las implicaciones y efectos derivados de este entramamiento a partir de dos aspiraciones que plantean una convivencia ciudadana en la que las personas y organizaciones participan activamente en la gestión de los asuntos públicos.

Este año no se realizaron investigaciones para dar cuenta de los resultados en el ámbito de la aspiración sobre política exterior. Es un tema que queda pendiente para un tratamiento sistemático en la próxima edición del Informe. Cabe indicar que, en lo que concierne a la materia ambiental, el capítulo 4 trabaja parcialmente la cuestión de las relaciones internacionales del país para entender el grado en que Costa Rica reforzó (o debilitó) su liderazgo internacional como sociedad promotora de una gestión sostenible del patrimonio natural.

## Democratización incompleta a nivel local

### Cambios recientes en el sistema electoral procuraron profundizar la democracia local

En la democracia local costarricense contemporánea, las elecciones municipales son unificadas (todos los cargos se eligen simultáneamente) y se realizan cada cuatro años en una fecha no concurrente con los comicios nacionales. En estos procesos se nombra, por medio de elecciones populares simultáneas e independientes, a los poderes Ejecutivo (alcaldías municipales) y Legislativo (concejos

municipales) locales. Esta situación configura un régimen presidencialista en el plano municipal, cuya vigencia es muy reciente, pues la elección directa de las alcaldías se aprobó en 1998 y entró a regir en 2002. Por su parte, la unificación completa de los comicios de todas las autoridades municipales se aprobó en 2009 y ha estado en vigencia desde el 2016.

La profundización de la democracia a nivel local fue mucho más tardía que la democratización del sistema político nacional, pues mientras que la primera ocurrió fundamentalmente en el presente siglo (2002), la segunda fue el producto de un largo proceso cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX y concluye alrededor de 1975, cuando la Asamblea Legislativa elimina la última cláusula abiertamente inconstitucional de la Constitución Política, que restringía la participación de partidos políticos comunistas. No obstante, ambos procesos coinciden en un aspecto clave: en la actualidad, sus sistemas electorales son capaces de organizar elecciones que son limpias, libres, periódicas y en las que sus resultados reflejan con precisión la voluntad popular. En la conducción de estos procesos, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que cuenta con rango constitucional como Poder de la República, desempeña varias funciones fundamentales entre las que se encuentran las siguientes: administra las elecciones, actúa como juez electoral y emite jurisprudencia que influye en las reglas de la contienda, todo ello dentro del marco constitucional vigente.

En este texto se analiza la medida en que, en las elecciones celebradas a inicios de 2024, la democracia electoral local costarricense contribuyó a la aspiración de garantizar y propiciar las más amplias oportunidades para la libre participación electoral de la ciudadanía. Estas oportunidades resultan decisivas para la toma de decisiones locales, así como para la conformación del gobierno municipal y de la representación política comunales. Además, el documento estudia si tanto las reglas del juego actuales como las autoridades locales crean y promueven iniciativas para atender los rezagos

y déficits que limiten u obstaculicen el involucramiento de la ciudadanía y, en especial, su participación electoral. Los hallazgos de este apartado indican que, sin duda, las dos reformas recientes en el sistema electoral (la eliminación de la reelección indefinida municipal y la paridad horizontal de género) han profundizado la democracia local. No obstante, también señalan que la postergación de decisiones en materia de financiamiento de los partidos políticos es un factor que contribuye a la inestabilidad del sistema partidario, fomenta las candidaturas personalistas y no logra revertir la disminución de la participación ciudadana en las elecciones locales.

La participación electoral de la ciudadanía nuevamente mostró en 2024 grandes disparidades territoriales asociadas a factores urbano-rural, lo cual coincide con lo reportado por este Informe en relación con comicios anteriores. Algunas zonas del país siguen mostrando un activismo electoral local comparable con el exhibido en los comicios nacionales; sin embargo, al mismo tiempo, otras regiones continúan destacándose por su bajísimo nivel de asistencia a las urnas. Por otra parte, el sistema de partidos a nivel municipal se encuentra claramente desestructurado y en un estado de fluidez permanente. Un análisis a largo plazo reveló que muchas agrupaciones compiten en pocas ocasiones, y muy pocas lo hacen en múltiples elecciones. Aunque esta situación podría favorecer la circulación de élites, en la práctica se ha concretado mediante un constante surgimiento y desaparición de liderazgos personalistas, desvinculados de las estructuras permanentes de los partidos nacionales e, incluso, locales.

La presente sección se divide en tres apartados. El primer apartado analiza la participación ciudadana en las elecciones municipales recientes con el fin de determinar si se logró el objetivo de ampliarla. La segunda sección analiza la inestabilidad de los sistemas de partidos políticos en el ámbito local. En la tercera y última parte del texto, se estudian los cambios en las élites municipales producto de las reformas recién adoptadas.

### Reconfiguración de las reglas de la representación política local no incluyen regulaciones efectivas sobre el financiamiento político

La principal novedad de la elección municipal 2024 es la entrada en vigor de dos cambios de gran envergadura en materia de los liderazgos locales. Por un lado, la ley n° 10.183 limitó la reelección indefinida y consecutiva de todos los cargos de elección popular en las comunidades. La legislación aprobada permite una sola reelección y, además, exige períodos de espera. La segunda novedad es una resolución de la Sala Constitucional del 2023 en la que exige a los partidos políticos cumplir con el principio de paridad horizontal de género en la conformación de las papeletas (resolución n° 2023-002951). Cada uno de estos cambios es, por sí solo, de gran trascendencia. El primero bloquea la entronización de liderazgos “permanentes” y obliga a la renovación de los partidos; el segundo, mejora las oportunidades prácticas de la representación femenina en los gobiernos locales. Si, además, entran en vigencia en simultáneo, como ocurrió en 2024, se está ante dos de las reformas de mayor calado en el sistema electoral de la democracia presidencialista local desde que esta se instauró a principios de siglo (diagrama 5.1). Por ello, la elección 2024 es un buen laboratorio para evaluar los efectos de estos avances democratizadores.

Con base en una perspectiva temporal más amplia, puede afirmarse que las dos reformas mencionadas forman parte de un proceso sostenido de democratiza-

ción del sistema electoral y de las reglas que rigen la selección de los gobiernos locales. Las aspiraciones de este proceso para el año 2024 eran motivar a la ciudadanía a participar en las decisiones de la comunidad, favorecer el surgimiento de partidos políticos más estables y representativos y propiciar una nueva generación de liderazgos locales. Los hallazgos de este apartado concluyen que, si bien es cierto que el régimen político municipal es más democrático que hace treinta años —e incluso que hace cuatro años—, estos objetivos no se cumplieron: la concurrencia ciudadana a las urnas no solo siguió siendo baja, sino que se redujo, el sistema de partidos siguió volátil y fluido y, aunque la circulación de élites es una realidad, ocurre al margen de los partidos políticos establecidos y en torno a liderazgos personalistas.

El flanco débil pendiente de avances y reformas de este proceso democratizador es el del financiamiento de los partidos políticos, que nuevamente fue relegado por parte de la Asamblea Legislativa. El Poder Legislativo es el encargado de aprobar reformas en esta área que subsanen las deficiencias analizadas en ediciones anteriores del Informe (PEN, 2021 y 2022) y, en particular, el poco y desigual acceso de los partidos al financiamiento político para las elecciones locales. La ausencia de cambios en esta materia por parte de las autoridades atenta contra la aspiración de contar con agrupaciones políticas estables. En la actualidad, dichas agrupaciones se encuentran a merced de políticos que obtienen el respaldo de financistas privados mediante transac-

ciones poco transparentes, independientemente de su vinculación o trayectoria con los partidos. Además, es un flanco débil para el sistema político en el sentido de que abre la posibilidad de que fuentes ligadas a actividades criminales se infiltren en las campañas electorales. En resumen, el país apostó por democratizar las reglas para el acceso al poder y de la organización partidaria, pero sin alterar el componente del financiamiento.

### En 2024 cayó la participación ciudadana luego de cuatro elecciones de modestos incrementos

El domingo 4 de febrero de 2024 se realizaron en Costa Rica los sextos comicios para elegir autoridades municipales en los 84 municipios y 491 distritos del país. Por primera vez, los recién creados cantones de Monteverde y Puerto Jiménez eligieron a sus autoridades locales. En esta oportunidad, compitieron 29.914 personas y se designaron en total 6.212 representaciones (cuadro 5.2). Los comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos, bajo la administración del TSE. No se presentaron denuncias de fraude electoral (OEA, 2024); sin embargo, es importante destacar que se registraron casos aislados de intimidación a candidatos por parte de actores criminales, lo cual reviste especial gravedad (Astorga, 2024). Además, los resultados reflejaron fielmente la voluntad popular y no hubo cuestionamientos por parte de las fuerzas y figuras contendientes.

Diagrama 5.1

### Línea de tiempo de reformas relevantes al cargo de alcaldía municipal. 1998-2024

Primera elección alcaldías 2002			Elección 2006			Elección 2010			Elección 2016			Elección 2024															
Código Municipal (1998)			Paridad de género			Financiamiento electoral			Código Electoral (2009)			Límites reelección municipal			Paridad de género												
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Jarquín, 2024.

## Cuadro 5.2

## Principales indicadores de las elecciones municipales. 2002-2024

Aspecto	2002	2006	2010	2016	2020	2024
Padrón electoral <sup>a/</sup>	2.331.459	2.603.770	2.866.217	3.178.364	3.398.338	3.570.807
Juntas receptoras de votos	6.819	4.852	5.250	5.630	5.755	6.469
Partidos políticos participantes	34	45	46	59	87	71
Coaliciones <sup>b/</sup>			7	4	7	4
Cargos a elegir	4.900	4.941	4.971	6.069	6.138	6.212
Candidaturas inscritas	16.243	15.919	15.862	31.877	33.873	29.914
Alcaldes	81	81	81	81	82	84
Vicealcaldes <sup>c/</sup>	162	162	162	162	164	168
Regidores <sup>d/</sup>	1.002	1.006	990	1.010	1.016	1.036
Síndicos	928	938	944	960	972	982
Concejales de distrito	3.648	3.688	3.712	3.776	3.824	3.872
Intendentes	8	8	8	8	8	7
Concejales municipales de distrito	64	64	64	64	64	56
Viceintendentes			8	8	8	14

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

c/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a alcaldías suplentes.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, las regidurías no se elegían de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos por elegir.

Fuente: Alfaro Redondo et al., 2024, con datos del TSE.

La participación electoral en las elecciones municipales del 2024 fue de un 32% del padrón, lo cual representa la cifra más baja desde el año 2010. En la mayoría de los cantones, la participación se redujo en relación con los comicios previos; sobresalen cantones como Río Cuarto y Orotina por la magnitud de esta reducción (más de veinte puntos porcentuales). Este resultado frenó una tendencia moderada de incremento de la asistencia a las urnas que se había experimentado a lo largo del presente siglo. La baja concurrencia promedio en todo el país contrasta con importantes disparidades de la participación entre los municipios del país. Por ejemplo, en el municipio de mayor participación votó el 64% de las personas empadronadas (Jiménez), mientras en el de menor concurrencia sufragó únicamente uno de cada cuatro electores (22%, Desamparados). Hubo algunos cantones (pocos) que experimentaron fuertes incrementos de asistencia a las urnas, como Jiménez, Puriscal y

Paraíso (gráfico 5.1). Se requieren estudios especiales para entender los factores específicos que están detrás de estas diferencias locales en la participación.

### Continúa la fuerte inestabilidad del sistema de partidos locales y la erosión de los partidos tradicionales

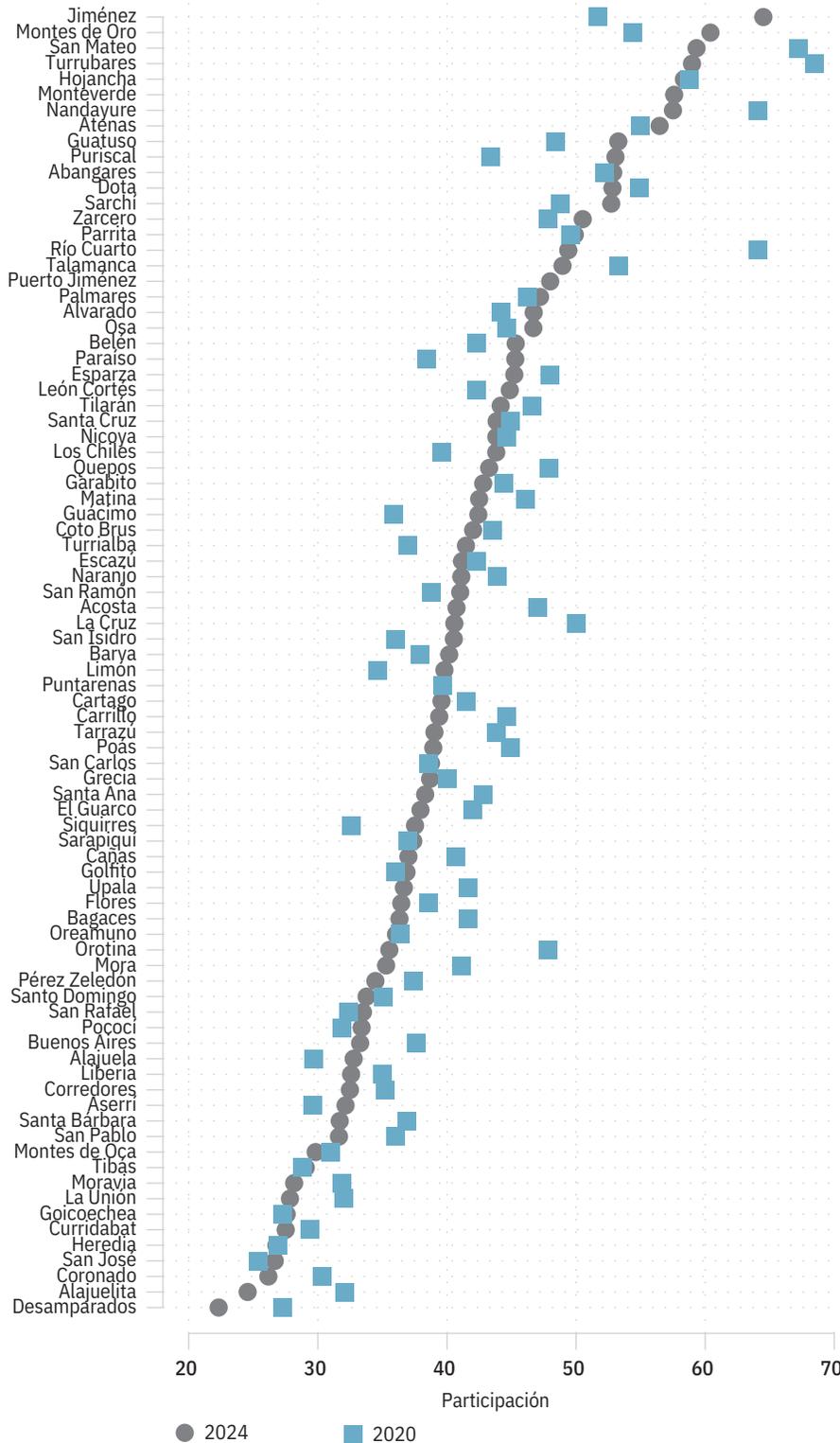
Uno de los objetivos de los cambios normativos realizados en el sistema electoral municipal en 2022 y 2023 era crear condiciones más favorables para la estabilización de los sistemas de partidos locales. Dicho resultado no se logró obtener en estos comicios. En términos generales, los bajos niveles de asistencia promedio a las elecciones municipales convergió, una vez más, con sistemas de partidos frágiles y volátiles, reflejando lo que ocurre con el sistema de partidos a escala nacional. Si bien sería esperable que una mayor oferta de partidos estimulara la afluencia de personas electoras, los datos disponibles indican que el incremento de

agrupaciones competidoras en el ámbito municipal, que ha estado asociado en gran medida al aumento de partidos cantonales, no ha implicado una mayor movilización de votantes en la mayoría de las localidades.

Durante cuatro décadas y media (entre 1953 y 1994) el sistema de partidos nacional y local fue estable y dominado por dos fuerzas partidarias: el PLN y la oposición al liberacionismo, representada por varias fuerzas que, posteriormente, se agruparon en el PUSC. Es decir, en los ámbitos nacional y local existía, con pocas excepciones, el mismo sistema de partidos políticos. Durante este período, los dos partidos concentraban una gran mayoría de representantes populares locales y así se aseguraban la elección de sus partidarios como ejecutivos municipales. A finales de la década de los años noventa, el bipartidismo local empezó a dar señales de debilitamiento, con lo cual se anticipó a lo ocurrido en el nivel nacional unos años después

Gráfico 5.1

**Cambio en la participación en elecciones municipales, según cantón. 2020 y 2024**  
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo et al., 2024, con datos del TSE.

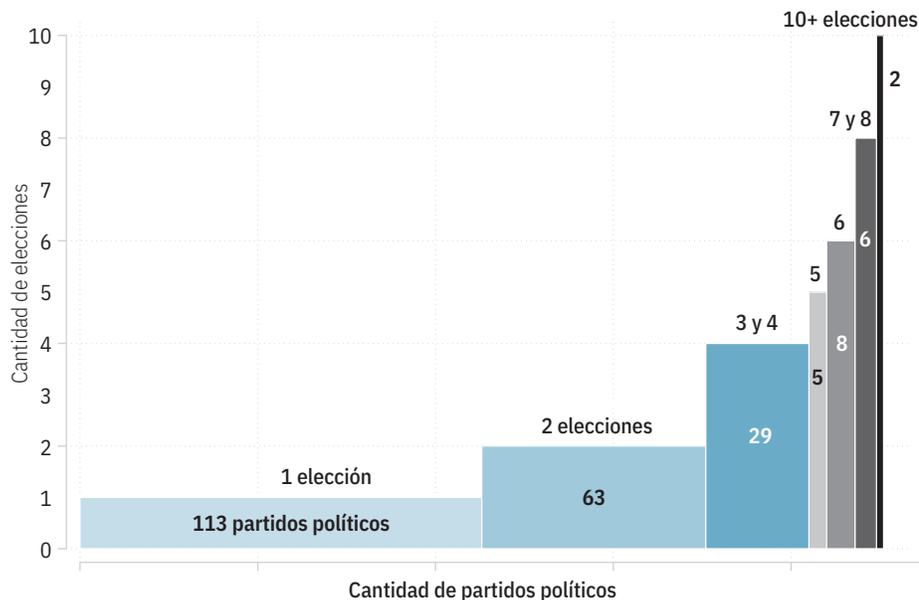
(Alfaro Redondo, 2002). Desde entonces, los partidos tradicionales han venido perdiendo terreno en el plano municipal, un fenómeno que coincide en el tiempo con la elección directa de las alcaldías. Sin duda, las bases partidarias locales de estas agrupaciones se han erosionado y hoy enfrentan una mayor competencia por el surgimiento de una gran cantidad de partidos de escala cantonal.

Los partidos cantonales encontraron en el debilitamiento de los partidos nacionales una oportunidad para su expansión, lo que ha sido uno de los factores que han provocado la ruptura de la hegemonía de dichos partidos en el ámbito local. No obstante, las nuevas agrupaciones han tenido una vida fugaz. Nacen, compiten pocas veces y desaparecen, al tiempo que otras inician el ciclo. Son, por decirlo así, partidos "mariposa": con ciclos de vida muy cortos (gráfico 5.2). De los 226 partidos que han competido en todas las elecciones de algún tipo que se han celebrado en Costa Rica durante el período de 1953 a 2024, 176 (78%) lo han hecho apenas en una o dos ocasiones. En síntesis, los cambios mencionados en las reglas del juego no han traído consigo el surgimiento de partidos políticos estables en el plano local: los sistemas partidarios en el plano municipal son volátiles, desestructurados y con apoyos frágiles.

En este contexto de alta inestabilidad partidaria, cabe destacar el fuerte predominio que el PLN tuvo en los comicios municipales por muchas décadas. Entre 1953 y 1994 el liberacionismo elegía una amplia mayoría de regidurías (54% en promedio) y sindicaturas (75%). A partir de 1998, el PLN y el PUSC se repartieron estos cargos de elección popular. Sin embargo, en el presente siglo, y con más fuerza en la última década, estas agrupaciones han perdido protagonismo a nivel municipal. En este contexto, la competencia por llenar este vacío se ha intensificado, lo que ha favorecido el establecimiento de un sistema pluripartidista sin mayorías. En el cargo de alcaldías, hubo un breve repunte entre en 2006 y 2010, cuando el PLN llegó a controlar hasta el 70% del total. Sin embargo, en 2024 el PLN apenas ganó 29 de las 84 en

Gráfico 5.2

**Cantidad de elecciones municipales en que los partidos políticos han participado. 1953-2024**



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos del TSE.

disputa (en comparación con 43 cuatro años antes), lo cual representa un 34% de los gobiernos locales. Le sigue el PUSC, con 20 alcaldías, lo cual representa un aumento frente a las 15 obtenidas en 2020 (gráfico 5.3).

Por otra parte, debido al conflicto entre el mandatario Rodrigo Chaves y la dirigencia del partido que lo llevó a Gobierno (PPSD), el oficialismo no compitió en las elecciones de alcaldías, un hecho inédito en la historia política reciente. Dos agrupaciones afines al presidente no lograron inscribir sus nóminas de candidaturas a puestos de alcaldías y sindicaturas (Aquí Costa Rica Manda y Pueblo Soberano), aunque sí participaron en la disputa por las regidurías y concejalías, con poco impacto electoral. El PPSD obtuvo 2 alcaldías y el 5% de los votos: el porcentaje más bajo en unas elecciones locales para un partido triunfador de unas elecciones presidenciales, sin que, además, pueda ser calificado como oficialismo.

Gráfico 5.3

**Distribución de los escaños municipales, por tipo, según partidos políticos seleccionados, 2024**

Partido político	Diputaciones	Alcaldías	Regidurías	Sindicaturas	Intendencias	Concejales
PLN	19	29	146	177	2	175
PPSD	10	2	20	12		16
PUSC	9	20	116	118	1	115
PLP	6	3	30	28		34
PFA	6	1	8	5		18
NR	7	2	20	10	2	
Aquí Costa Rica Manda			7			7
Pueblo Soberano			4			
Unidos Podemos		9	39	34	2	13
<b>Total escaños</b>	<b>57</b>	<b>84</b>	<b>518</b>	<b>491</b>	<b>7</b>	<b>1.936</b>

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos del TSE.

La distribución de las regidurías municipales en 2024 revela, además, la fuerte erosión de los apoyos a los partidos políticos que tradicionalmente han dominado estos puestos. El PLN conquistó el 44% de todas las regidurías nombradas a lo largo de 67 años (1953-2020). No obstante, en 2024 solamente se adueñó de 146 de los 518 escaños (28%); es decir, apenas tres de cada diez regidurías son liberacionistas.

El PUSC, el otro partido con una mayor presencia en las municipalidades también ha experimentado un debilitamiento de su presencia, lo que ha contribuido al surgimiento del pluripartidismo. En 1990, la mitad de todas las regidurías del país quedaron en manos del PUSC. Sin embargo, en 2020, esa cifra correspondía solo a dos de cada diez. Los concejos municipales del país se han tornado más diversos y fragmentados debido a la aparición y competencia de más partidos políticos que han arrebatado apoyos de agrupaciones otrora dominantes o hegemónicas.

El surgimiento de nuevas agrupaciones políticas se ha asociado, como se mencionó al inicio de este acápite, a la expansión de los partidos cantonales. Estos encontraron en el debilitamiento de los partidos nacionales una oportunidad para su expansión; el aprovechamiento de esta oportunidad ha sido uno de los factores que ha provocado la ruptura de la hegemonía de dichos partidos en el ámbito local. En un estudio previo sobre este tema (Alfaro Redondo et al., 2020) se

planteó que la evolución histórica de los partidos cantonales ha atravesado cuatro grandes períodos:

- Aparición de los partidos regionales (1897-1948)
- Surgimiento de los partidos cantonales (1949-1978)
- Estabilidad de los partidos cantonales (1982-1998)
- Expansión de los partidos cantonales en la dinámica electoral y la gobernanza municipal (2002-actualidad)

No se identificó un patrón geográfico en la expansión de los partidos cantonales. Se ubican en cantones urbanos, rurales, grandes o pequeños, con altos o bajos niveles de desarrollo, del centro o de la periferia. En otras palabras, se han extendido geográficamente cubriendo cada vez más territorios en el país, sin que exista una tendencia espacial. Con lo que sí ha estado relacionada la creciente presencia cantonal es con una fuerte fluidez en la oferta partidaria: más de la mitad de los 205 partidos que han competido en las municipales desde 1953 solo lo han hecho en una elección, mientras que solo 19 partidos han participado en cinco o más elecciones. Es decir, la mortalidad temprana es un fenómeno frecuente en este tipo de agrupaciones (cuadro 5.3).

Los partidos cantonales han ganado terreno en las regidurías municipales. En

2002 obtuvieron 13 regidurías (3%) de las 501 electas. Cuatro años más tarde (2006) alcanzaron 22 curules municipales (4% del total). En 2010, 2016 y 2020 esa cantidad ascendió a 28, 31 y 52 respectivamente. En 2024 fueron 60 regidurías, equivalentes al 12% de las 518 disponibles. En cuanto a las alcaldías, por un extendido periodo de tiempo las agrupaciones cantonales tuvieron un escaso éxito: controlaron apenas dos en 2002-2006, incrementaron a cuatro en 2006-2010, volvieron a dos en 2010-2016 y subieron de nuevo a cuatro en 2016-2020. En las últimas dos elecciones, su importancia política se duplicó: lograron conquistar nueve alcaldías durante el período 2020-2024 y en el 2024-2028 alcanzaron la cifra más alta, con diez alcaldías en cantones de cinco provincias del país.

El éxito de ciertos partidos cantonales en diversas localidades ha llevado a que otras fuerzas busquen replicarlo, lo que ha provocado un aumento considerable en el número de partidos locales que compiten en las elecciones. La cantidad ha pasado de 19 en 2002 a 54 en 2024. Ahora bien, el hecho de que existan muchos partidos políticos no es sinónimo, como ya ha sido señalado, de que estas fuerzas sean duraderas.

En términos geográficos, la presencia de partidos cantonales muestra concentraciones en ciertas localidades del país. Por ejemplo, en San José han competido 11 agrupaciones distintas, en Desamparados han sido 10 y en Escazú 6.

### Cuadro 5.3

#### Escaños municipales según partidos políticos seleccionados. 2024

Cantidad de elecciones	Cantidad de partidos	Lista de partidos
1	70	Alma Floreña; Recicladores y Visionarios; Gente Pro-Curri; Juntos por San José;
2	39	Unión Poaseña; Unión Palmareña; Auténtico Sarapiquí; Tarrazú Primero; La Gran Nicoya
3	12	Goicoechea en Acción; Unión Guarqueño; Auténtico Siquirreño
4	7	Independiente Belemita; Movimiento Avance Santo Domingo
5	1	Alianza por San José
6	2	Alajuelita Nueva; Acción Cantonal Siquirres Independiente
7	3	Curridabat Siglo XXI; Del Sol; Yunta Progresista Escazuceña
<b>Total</b>	<b>134</b>	

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos del TSE.

Por su parte, en cada vez menos comunidades nunca ha competido un partido cantonal: en 2024 fueron 18 cantones en esta situación, entre los que se encuentran Acosta, Dota, León Cortés y Zarcero.

El repliegue del PLN y del PUSC a nivel local ha abierto la opción para que en algunos cantones otras agrupaciones políticas llenen el vacío que han dejado. Por ejemplo, en los últimos dos comicios han surgido nuevos bipartidismos en ciertas localidades, cuya característica principal es la ausencia de liberacionismo o socialcristianismo. En Escazú, en 2020, las curules municipales se distribuyeron entre Nueva Generación y la Yunta Progresista Escazuceña, mientras que, en Barva, en 2024, el concejo municipal está conformado por Justicia Social Costarricense y el Republicano Social Cristiano. Ninguno de estos partidos está representado en la Asamblea Legislativa. Finalmente, en localidades como Coto Brus, el bipartidismo PLN y PUSC sigue vigente, al tiempo que en León Cortés también hay bipartidismo, solo que en este caso lo conforman el PLN y el Frente Amplio.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

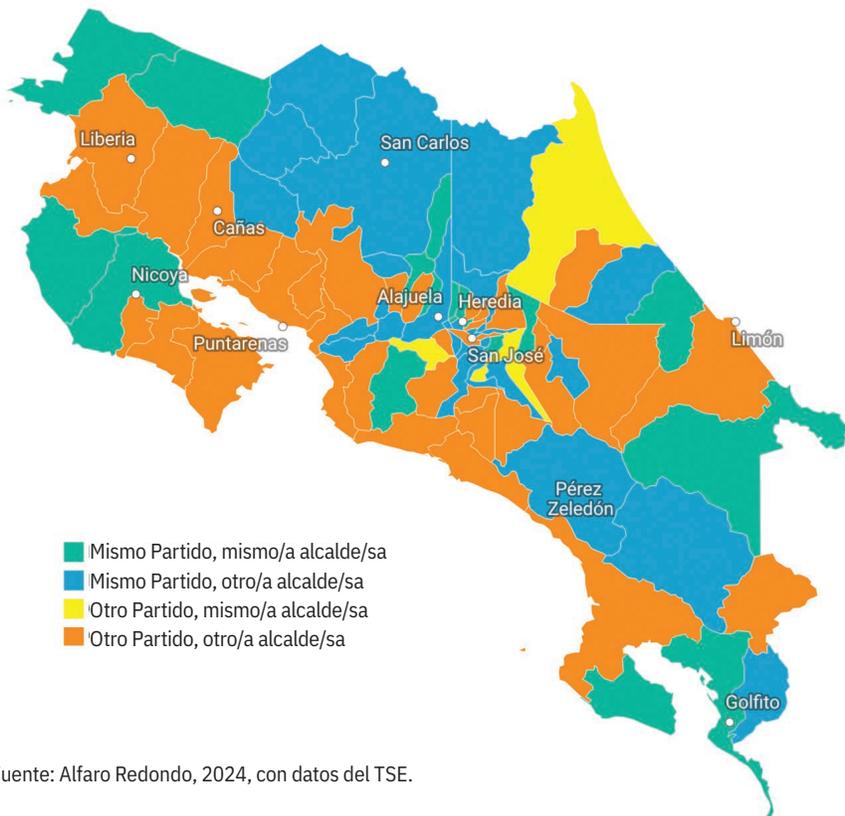
**ELECCIONES MUNICIPALES 2024,** véase Alfaró Redondo et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Élites locales se renovaron y desmarcaron de los partidos

Un principio fundamental en las democracias representativas es que la ciudadanía delega el poder a un conjunto de representantes políticos. Quienes ocupan estos puestos constituyen lo que se denomina una élite política. En un sentido más amplio, las élites “están formadas por todos los que, en varias actividades, ocupan altos cargos en la jerarquía” (Stone, 1976). Las élites políticas están fuertemente ligadas a los puestos de decisión en los diferentes niveles de las estructuras estatales (Stone, 1976; Wright, 1998; Schmitter, 2018; Doglan y Higley, 1998).

### Mapa 5.1

#### Cantones según cambio partidario y rotación de las élites locales. 2020-2024



Fuente: Alfaró Redondo, 2024, con datos del TSE.

La conformación y la permanencia en el tiempo de estas élites depende, entre otros aspectos, de si las reglas electorales generan mayores o menores oportunidades para el mantenimiento de las personas electas en sus cargos a lo largo del tiempo. El papel de las élites, como ya se mencionó, reviste una importancia vital en la supervivencia de los partidos políticos; sin embargo, también “la circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna” (Freidenberg, 2006).

Este apartado examina en qué medida la implementación de una regla destinada a evitar la oligarquización local, que entró en vigor en los comicios municipales de 2024 (la prohibición de la reelección indefinida), produjo efectos en la distribución del poder municipal. Para empezar, la nueva regla eliminó un obstáculo para la renovación de los liderazgos,

como lo demuestra una amplia variación cantonal en materia de permanencia y rotación de las élites entre 2020 y 2024 (mapa 5.1). La mayoría de los casos (35) se encuentran en la categoría de cantones donde, en 2024, tanto el partido como la persona en la alcaldía cambiaron (color naranja). Sobresalen en este grupo localidades del Pacífico norte, central y sur, y el Caribe. A continuación, están los casos en los que el partido político se mantuvo, pero la alcaldía pasó a manos de otra persona (27). Le siguen los cantones en los que no hubo rotación, ya que se mantuvieron tanto el mismo partido como la misma persona en la alcaldía (17).

Finalmente, en 3 localidades hubo alcaldías tráfugas que migraron a otro partido. Estos resultados indican que la reforma que prohibió la reelección indefinida, además de introducir límites para la reelección sucesiva y fijar tiempos de espera como estrategia para evitar la concentración y perpetuación en el poder

local, generó una reconfiguración de las élites municipales.

Para analizar las implicaciones de esta reconfiguración, se utilizaron dos enfoques. El primero de ellos fue un análisis longitudinal de las candidaturas a las alcaldías municipales con una visión de largo plazo (2002-2024). Estos datos permiten dar seguimiento a la trayectoria política de las personas a partir de su número de cédula, lo cual permite saber si han aspirado por el mismo partido político, si hay evidencia de transfuguismo y la experiencia acumulada. El segundo enfoque corresponde a la composición por género de las instancias de poder local. Ambas permiten estudiar los efectos de las reformas adoptadas en términos de la reconfiguración de los liderazgos cantonales (Jarquín, 2024).

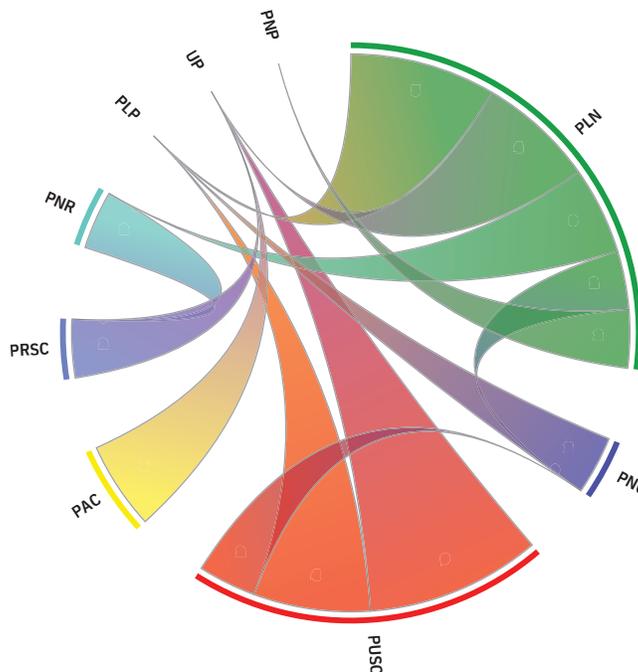
En las seis elecciones municipales celebradas entre 2002 y 2024, se presentaron un total de 2.940 candidaturas para competir al cargo de la alcaldía municipal. Este aumento coincide con el incremento en el número de partidos políticos participantes.

La investigación sobre esta materia identificó que en las 2.940 candidaturas a la alcaldía participaron 2.341 personas. El 82% solo participó una vez (1.913), y el 18% restante (428 personas) compitieron más de una vez. Como hay un grupo apreciable de personas que participó en más de una elección, resulta de interés entender sus trayectorias. De los 428 que repitieron, la mayor proporción compitió dos veces (312 personas o un 13%), seguido de 75 personas que lo intentaron tres veces (3%). El caso extremo es el de Carlos Luis Murillo Rodríguez, quien compitió en seis elecciones: fue el primer alcalde electo en el cantón de Goicoechea en el 2002, en representación del PUSC, y luego lo intentó cinco veces más (cambiándose a Renovación Costarricense y regresando al PUSC), pero no volvió a ocupar ese cargo.

¿Fue común la experiencia del caso antes relatado entre las personas que insistieron en presentarse como candidatas a la alcaldía? Y en caso de que lo fuese, ¿cuántas veces cambiaron y a cuántos y cuáles partidos políticos representaron? Los datos revelan que la mitad de las

Gráfico 5.4

### Origen partidario de las personas candidatas tráfugas<sup>a/</sup> que compitieron en las elecciones municipales de 2024



a/ en el gráfico se muestran los partidos políticos involucrados en el transfuguismo con dos o más casos, para un total de 186 personas.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en información de las candidaturas inscritas ante el TSE.

personas que compitieron en más de una elección lo hicieron con diferentes partidos políticos: 213 de las 428 personas que repiten; es decir, un 49%.

Por su parte, un total de 186 personas candidatas cambiaron al menos una vez de partido político (43%), mientras que un 5% lo hizo dos veces. Un pequeño grupo del 1% de personas candidatas representa un caso extremo, ya que cambiaron tres veces. A todos estos casos se les denomina *tráfugas*. Por ejemplo, Johnny Araya Monge en la Municipalidad de San José, que salió del PLN (2014), compitió y ganó con una agrupación cantonal (2016) y luego regresó al PLN y conservó la alcaldía (2020). Wenceslao Bejarano Rodríguez en Sarapiquí es otro caso relevante, pues compitió cuatro veces y cambió tres veces de partido político: pasó del PUSC (2002) al PAC (2006), luego regresó al PUSC (2016) y finalmente fue candidato por el Partido Nueva Generación en 2024. No obstante,

en ninguna de las elecciones resultó ganador a pesar de intentarlo desde diferentes vehículos políticos.

Entre los tráfugas sobresalen aquellas personas que el pasado compitieron por el PLN o el PUSC, lo cual, desde el punto de vista numérico tiene sentido, pues se trata de los partidos con mayor cantidad de representantes políticos en las municipalidades. En otras palabras: si hay tráfugas a nivel local, lo más probable es que provengan del liberacionismo o del socialcristianismo. No obstante, también hay transfuguismo del PAC, Nueva República, Nueva Generación y del Republicano Social Cristiano. Por su parte, las agrupaciones que adoptan a los tráfugas son sobre todo el Partido Liberal Progresista, Unidos Podemos y Nuestro Pueblo, siendo los flujos PLN-PLP, PUSC-PLP, PAC-Unidos Podemos y PUSC-Unidos Podemos los más frecuentes (gráfico 5.4).

Al observar en detalle los 26 movimientos de partidos nacionales a cantonales se observa que poco más de la mitad de ellos se dieron desde el PLN (5), el PUSC (4), Integración Nacional (3) y el PAC (3). Si se observa el flujo contrario (de cantonales a nacionales), fue el PUSC el que recibió la mayoría de estas personas candidatas (3), seguido del PAC (2) y Unidos Podemos (2). La otra mitad de movimientos están distribuidos entre ocho partidos nacionales y ninguno suma más de dos. Otro fenómeno de interés es el retorno a un partido político después de haberlo dejado para competir por otro. Esta investigación identificó que, durante el período analizado, dicha situación ocurrió en seis ocasiones, todas relacionadas con salidas y regresos al PUSC, excepto el caso previamente mencionado del regreso de Araya Monge al PLN.

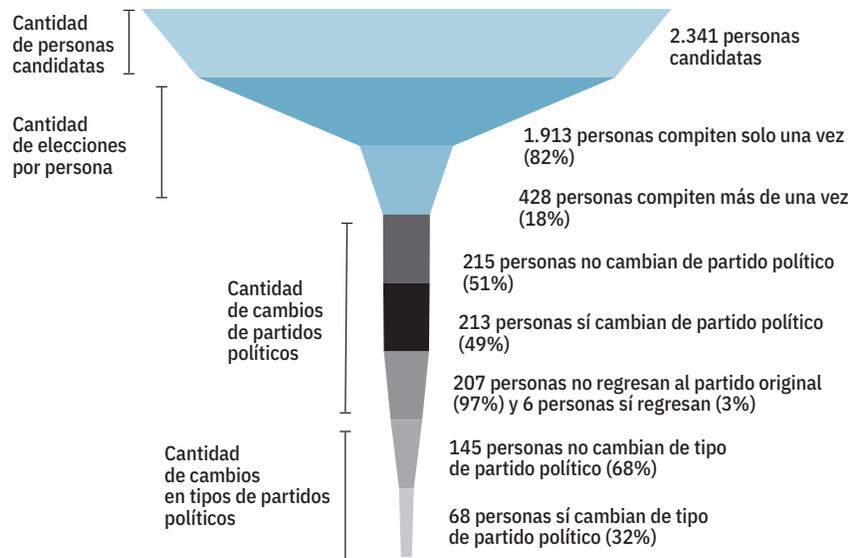
Una interrogante adicional es si cambiar de partido político favorece el éxito en una elección. De las 215 personas que no cambiaron de partido, un 60% logró ganar al menos una elección con una tasa de éxito promedio del 48%, entendida como la proporción de victorias en relación con el número de elecciones disputadas. En el caso contrario, cuando hubo un cambio de partido (213 personas), se observó una menor proporción de personas que ganó al menos una vez (46%) y la tasa de éxito promedio fue claramente más baja (16%).

En la reforma electoral que limitó la reelección indefinida y sucesiva en el mismo cargo de las autoridades locales, se estipuló también que, quienes ejercen la alcaldía durante dos períodos consecutivos no pueden volver a postular su candidatura en el gobierno local. La base de datos permitió analizar los efectos que esto tuvo tanto en las candidaturas como en los resultados de las elecciones.

Esta reforma puso fin a 22 años de gobierno de una misma persona en cinco cantones de Costa Rica (cuadro 5.4). Estas cinco personas ganaron todas las elecciones posibles entre 2002 y 2020 y, por lo tanto, cuando se aprobó la reforma, ya no pudieron competir en las elecciones de 2024. Se observa que en tres de esas municipalidades no solo

Diagrama 5.2

Resumen de las candidaturas a la alcaldía municipal. 2002-2024



Fuente: Romero, 2024, con base en Jarquín, 2024.

Cuadro 5.4

Efecto de la reforma al Código Municipal en cantones con alcaldes que tenían más de veinte años en el cargo. 2002-2024

Alcalde (2002 - 2024)	Cantón	Último partido político por el cual fue electo	Partido político ganador en 2024	Cambio
Gerardo Fuentes González	Guácimo	Liberación Nacional	Justicia Social Costarricense	Sí
Johnny Francisco Araya Monge	San José	Liberación Nacional	Juntos San José	Sí
Wilberth Martín Aguilar Gatjens	Atenas	Unidad Social Cristiana	Progreso Social Democrático	Sí
Alfredo Córdoba Soro	San Carlos	Liberación Nacional	Liberación Nacional	No
Pedro Rojas Guzmán	Sarapiquí	Liberación Nacional	Liberación Nacional	No

Fuente: Romero, 2024, con base en Jarquín, 2024.

cambió la persona a cargo de la alcaldía si no también el partido político gobernante. Además, en esos cantones, el número de candidaturas se redujo en 2024 (con excepción de Atenas, donde la cifra se mantiene). Otro cambio significativo fue que en Guácimo y Sarapiquí por primera vez ganó una mujer alcaldesa.

De cara a las elecciones de 2024, había 48 alcaldes y alcaldesas con dos períodos

consecutivos en el cargo, es decir, personas electas desde 2016. La mayoría de ellas pertenecían al PLN –treinta-. Con la nueva normativa, todas estas municipalidades debían cambiar de jerarca, pero ¿logró el partido político mantenerse al poder? La respuesta es, mayoritariamente, negativa: de estos 48 cantones, un 56% cambió de partido político en 2024 (27 de las 48).

En esta reconfiguración de poder, el PLN perdió 15 alcaldías y logró mantener otras 15 en las cuales acumulaba al menos ocho años de gobierno desde el 2016. Además, en 13 de esas 30 municipalidades, el PLN tenía alcaldes con 14 años en el poder (es decir, que fueron electos desde el 2010) y siete alcaldes con 18 años consecutivos. Sin duda, la reforma tuvo un impacto significativo en la gestión gubernamental a nivel local, ya que provocó una reconfiguración de los liderazgos cantonales vigentes, algunos de ellos profundamente arraigados.

Finalmente, la exigencia de paridad horizontal en la postulación de cargos uninominales fue establecida por medio de la Resolución 2023-002951 de la Sala Constitucional. La base de datos elaborada por el PEN brinda evidencia sobre los efectos de dicho fallo en la política local. Así, entre 2002 y 2020 solo el 22% de las candidaturas totales fueron de mujeres, lo que representa apenas una de cada cinco candidaturas. Este estudio confirma que la exigencia de paridad horizontal marca un hito en las elecciones costarricenses, pues eliminó portillos mediante los cuales los partidos políticos lograban evitarla. Cuando el Código Electoral introdujo el Principio de Paridad de Género en 2009, con la llamada "paridad vertical" (la exigencia de que las listas de candidatos hombres y mujeres fueran paritarias), los partidos tendían a poner a hombres como candidatos a alcaldes y a mujeres como candidatas a vicealcaldesas.

No es sino hasta en las elecciones de 2024, con la implementación de la paridad horizontal, que ocurre un salto importante: las candidatas mujeres aumentaron en 20 puntos porcentuales con respecto a la elección de 2020. Visto de otra forma, durante veinte años el crecimiento de estas candidaturas fue apenas del 10% en relación con el 2002, mientras que el fallo constitucional permitió que en solo cuatro años ese porcentaje se duplicara.

La presentación de candidaturas no garantiza, sin embargo, la paridad de género en los resultados. Si bien ha habido un avance entre el 9% de mujeres electas en 2002 y el 27% en 2024, es evidente

el dominio masculino en el puesto de la alcaldía municipal. Por ejemplo, todos los alcaldes que ocuparon el cargo durante 22 años eran hombres y ninguna de las trece personas que ha participado cinco o más veces por el puesto de la alcaldía ha sido una mujer. Solo una mujer ha competido cuatro veces (la alcaldesa de San Pablo de Heredia entre el 2002 y 2016); y solo 9 mujeres han competido tres veces en comparación con 66 hombres. En cambio, la presencia de mujeres candidatas en puestos de regidurías y síndicas es mucho más generalizado desde hace años, como lo han reportado ediciones previas de este informe.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### CANDIDATURAS MUNICIPALES 2002-2024

véase Jarquín, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Reiterados ataques y contraataques merman la capacidad del sistema político de dar respuestas a los desafíos del desarrollo humano

Esta sección del capítulo evalúa en qué medida el sistema político costarricense cumple con la aspiración de efectuar una gestión política responsable (véase el inicio del capítulo). El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que, aunque la democracia costarricense es presidencialista, a diferencia de la mayoría de los países del hemisferio americano con este tipo de régimen, el presidencialismo en Costa Rica no otorga al Ejecutivo un papel dominante. De hecho, el accionar del Ejecutivo está enteramente subordinado a las leyes aprobadas por el Poder Legislativo y sometida a estrictos controles constitucionales, legales y administrativos ejercidos por los otros poderes del Estado y agencias de control horizontal. Asimismo, cohabita con un amplio sector de instituciones descentralizadas y empresas públicas dotadas de diversos grados de autonomía en su gobernanza (recuadro 5.1). Esta

arquitectura constitucional, basada en un diseño descentralizado del poder estatal y en un sistema en el que el Ejecutivo es un actor clave, pero no dominante, requiere de un grado sustantivo de cooperación entre poderes de la República y entre las distintas fuerzas políticas.

El funcionamiento de un régimen de presidencialismo no dominante depende primordialmente de la capacidad de los actores políticos e institucionales para, a pesar de conflictos normales propios de la gestión, utilizar los poderes que la Constitución Política les otorga para construir soluciones que permitan enfrentar los retos del desarrollo nacional. La razón principal de ello reside en que ningún poder del Estado puede imponerse sobre los demás a la hora de establecer el rumbo del país; todos cuentan con mecanismos de control cruzado y con protecciones legales y constitucionales para preservar su independencia. Esta premisa define el objeto de análisis de esta sección: la valoración de la capacidad de los Poderes del Estado y demás actores institucionales para crear relaciones de cooperación orientadas a atender los desafíos del desarrollo humano.

El enfoque para el estudio de la representación política responsable se basa en una distinción analítica entre *poderes formales e informales* al valorar los recursos con que cuentan los poderes del Estado y los actores que lo integran. El Informe plantea que los resultados del sistema político dependen de cómo estos actores combinan y hacen uso de estos poderes para definir y gestionar la dinámica política. Es importante subrayar que no se efectúa un análisis desde una perspectiva ideológica o estrategia política en particular; tampoco interesa un examen aislado de cada uno de los poderes. El objetivo es realizar un balance de los resultados relacionados con el desarrollo humano obtenidos en conjunto a partir de las decisiones sobre cómo los actores priorizan, combinan o relegan los poderes a su disposición.

La sección se divide en cuatro acápites. En el primero, se desarrolla la distinción analítica entre poder formal e informal. En el segundo acápite, se examina el uso de estos poderes por parte del Poder

### Recuadro 5.1

#### Los fundamentos del régimen de presidencialismo no dominante en Costa Rica

El diseño del sistema político costarricense fue definido en la Constitución Política de 1949 a partir de un principio básico: la descentralización del poder dentro del aparato estatal. Esta descentralización no es territorial, como sucede en los países federales o en los que existen fuertes autonomías regionales, sino de una descentralización del poder entre la institucionalidad pública.

Entre los cambios más significativos en relación con la Constitución de 1871 se encuentran el fortalecimiento de los poderes de la Asamblea Legislativa y la reducción de las facultades del Poder Ejecutivo, entre otras: se limitaron sus poderes legislativos, subordinándolos enteramente a la legislación que aprueba la Asamblea Legislativa; se eliminaron sus poderes electorales; se abolió el Ejército, un recurso que históricamente estuvo al servicio del Ejecutivo; se creó un sector descentralizado de instituciones con diversos grados de gobernanza funcional y administrativa; se prohibió la reelección inmediata y se instauró la prohibición de la beligerancia política del Ejecutivo y funcionarios públi-

cos en los procesos electorales. Pocos años después, además, se crearon diversos regímenes de empleo público que brindaron garantías laborales a los funcionarios contra los despidos por razones políticas.

Distintos autores han estudiado los poderes constitucionales de la figura presidencial en América Latina apuntan en una misma conclusión: el Ejecutivo costarricense tiene menos potestades y competencias que las de la mayoría de los países del continente.

En resumen, el espíritu de quienes integraron la Asamblea Constituyente, plasmado en la Carta Magna de 1949, fue diseñar un presidencialismo controlado como mecanismo para evitar una concentración excesiva del poder. Desde una perspectiva comparada, el diseño del sistema político costarricense es uno de facultades deliberadamente recortadas, o lo que este Informe denomina “presidencialismo no dominante”.

Fuente: PEN, 2023.

las fuerzas políticas de la democracia costarricense fueron capaces de superar dicho entramamiento a la hora de aprobar prioridades de gestión política, y está en línea con la conclusión que arribó la anterior edición del informe: “el deterioro en el uso de los mecanismos de cooperación entre poderes y actores. La consecuencia es una pérdida aun mayor de las capacidades del sistema político para generar resultados en favor del desarrollo humano.” (PEN, 2023).

No obstante, la disminución del uso de ciertos poderes en el sistema político ha avivado otros. La evidencia de 2023 y del primer semestre de 2024 indica que hay dos poderes que han sido particularmente utilizados por los actores políticos. En el caso del Ejecutivo, se trata de un tipo específico de poder informal que este Informe denomina “poder del megáfono”: la capacidad de utilizar la figura presidencial para comunicar narrativas sobre el estado del país, caracterizar a sus adversarios y definir el estado del ejercicio gubernamental. En el caso del Legislativo, el control político ejercido por la oposición se manifiesta en constantes denuncias y establecimiento de comisiones investigadoras para poner coto a lo que las oposiciones políticas en el congreso consideran intentos del Ejecutivo para apartarse del marco legal existente y ampliar la esfera de sus competencias.

La interacción entre el “poder del megáfono” del Ejecutivo y el poder de control del Legislativo en el marco de un “enfriamiento” de los otros poderes ha resultado en una prolongación del entramamiento señalado anteriormente por la falta de diálogo y cooperación política. Sin embargo, esta parálisis no es un simple retorno a la situación prevaleciente en la década anterior. Aunque persiste el estancamiento, está acompañado de constantes enfrentamientos y choques que han creado una atmósfera de permanente crispación política. Mientras que el “poder para” resolver problemas de la sociedad queda abandonado por esta disputa y crispación, se acrecientan las disputas por el “poder sobre”, es decir las luchas por quién o quiénes son dueños del poder (Lukes, 1974).

Ejecutivo. En el tercero, el análisis se trasladó al Poder Legislativo. Finalmente, en el cuarto acápite, se hace referencia al Poder Judicial en que respecta a los controles que ejerce sobre la acción pública del Legislativo y Ejecutivo, específicamente su función de control constitucional.

La conclusión más importante de este Informe es que, en la actualidad, los actores políticos intensifican o atenúan el uso de ciertos *poderes formales e informales* que el Legislativo y el Ejecutivo poseen para establecer relaciones de cooperación en la resolución de los problemas del desarrollo humano y la democracia en Costa Rica. El Ejecutivo promueve una agenda reducida y concentrada en asuntos económicos en su iniciativa de for-

mación de leyes, y no es particularmente activo en la promulgación de decretos. Más bien, ha mostrado poca capacidad para funcionar colegiadamente como Poder de la República, aunque ha tenido éxito en impulsar su acotada agenda en la Asamblea Legislativa. Por su parte, el Legislativo tiene una producción legislativa baja y, aunque registra una cantidad importante de leyes sustantivas, en su conjunto no constituye una agenda legislativa de peso.

El resultado de este uso selectivo de la mayoría de los *poderes formales e informales* analizados es el retorno a una situación de entramamiento como la que caracterizó al país durante la mayor parte de la década anterior. Esta situación contrasta con el período 2018-2022, cuando

### La distinción entre poderes formales e informales de las autoridades: punto de partida para la valoración del cumplimiento de la aspiración sobre gestión política responsable

Las autoridades electas popularmente cuentan con determinadas competencias —poderes y atribuciones— para el cumplimiento de las funciones de gestión política. La mayoría de ellas, pero no todas, están establecidos en la Constitución Política y las leyes, que las estipulan taxativamente. Otras, sin embargo, se originan en el uso de recursos que los actores tienen a su disposición debido a la costumbre, las estrategias o tácticas que ellos decidan emplear. Ambos tipos de poderes y atribuciones varían según el contexto, los actores y la dinámica política. De esta manera, la literatura sobre este tema ha reconocido la existencia de dos grandes categorías de poderes: *formales e informales*. La distinción entre estos dos tipos, simple en su formulación, encierra, sin embargo, una gran complejidad y será el punto de partida para el análisis que realiza este capítulo.

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

Por lo general, los estudios sobre gestión política se han concentrado en estudiar la vertiente formal de los poderes, dejando por fuera a las potestades informales. Como resultado, la visión de la política es parcial e incompleta. Como lo señala Grimaldi (2023) la inobservancia de los *poderes informales* limita la plena comprensión de la forma en la que actúan y se comportan las personas mandatarias o quienes ocupan una curul legislativa.

La presente edición de este capítulo propone incorporar la dimensión informal de las atribuciones de las autoridades políticas al estudio de los *poderes formales*. Para este propósito, se construyó un listado de *poderes formales e informales* en el sistema político costarricense que será el punto de partida para examinar los modos en que se utilizan dichas potestades, así como los resultados de su uso (cuadro 5.5).

Aunque el listado no es exhaustivo, incluye un conjunto de atribuciones especialmente importantes para el estudio de la gestión política de la sociedad, en particular en cuanto al grado en que los actores institucionales cooperan para

#### Cuadro 5.5

#### Poderes formales e informales relevantes para el funcionamiento del sistema político

Poder de la República	Poderes Formales	Poderes Informales
<b>Poder Ejecutivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciativa en la formación de la ley</li> <li>Ejecución de la política pública</li> <li>Conformación del gabinete</li> <li>Poder de veto</li> <li>Dirección administrativa</li> <li>Poder moderador o de tutela</li> <li>Poder del tesoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder del Megáfono</li> <li>Incidencia en la designación jerarcas órganos de control</li> <li>Convocatoria a otros poderes del Estado</li> <li>Convocatoria a actores sociales y políticos para armar coaliciones</li> </ul>
<b>Poder Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación de la ley</li> <li>Control político</li> <li>Resello</li> <li>Voto de censura</li> <li>Comisiones Especiales</li> <li>Poder del tesoro</li> <li>Poder de nombramiento</li> <li>Control sobre la Hacienda Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder del megáfono</li> <li>Construcción de coaliciones</li> </ul>
<b>Poder Judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Control Constitucional</li> <li>Poder de nombramiento</li> <li>Control sobre el derecho público vía contencioso-administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder del megáfono</li> </ul>

resolver los problemas del país. Existen otras competencias que un análisis del marco normativo constitucional y legal permitirá ciertamente identificar; sin embargo, este listado provee un núcleo relevante de poderes se han utilizado en el pasado y en el presente para configurar la dinámica política de la democracia. Son un buen punto de partida que podrá complementarse y actualizarse en futuras ediciones. La ventaja de este marco de análisis es que puede aplicarse a administraciones de gobierno anteriores y servirá para otras investigaciones a partir de ahora.

El presente Informe centra su atención en tres *poderes formales* del Ejecutivo, por su importancia para la gestión de los asuntos públicos. Estos son:

- **La iniciativa en la formación de la ley** mediante el uso de sus potestades para conformar la agenda legislativa durante los períodos de las sesiones extraordinarias (seis meses al año). Esta potestad es crucial para impulsar la agenda de prioridades de política pública de un gobierno.
- **El poder para ejecutar la política pública** mediante la promulgación de decretos ejecutivos que ordenan y fijan los medios por los cuales deben implementarse las acciones del Ejecutivo.
- **La conformación del gabinete**, que refiere a la constitución de un equipo de gobierno estable, capaz de orientar, sin perturbaciones excesivas, la conducción política de la administración de gobierno.

Otros *poderes formales* del Ejecutivo incluyen:

- **El veto de las leyes aprobadas** por la Asamblea Legislativa, un tema que fue estudiado en la edición anterior sobre el que no hay novedades que reportar;
- **La dirección administrativa del aparato público** mediante la emisión de directrices que establecen las prioridades de los ministerios rectores de cada sector; y,

- **El poder del tesoro**, que es la capacidad del Ejecutivo para, por medio del Ministerio de Hacienda, influir en el nivel y prioridades de los presupuestos públicos, incluyendo el de las instituciones del sector descentralizado de gobierno. Este último tema se analiza en el capítulo 3 de este Informe, por lo que no se aborda aquí.

Por su parte, el Ejecutivo tiene amplios *poderes informales* para persuadir a otros actores políticos:

- Convocar a poderes del Estado para definir e impulsar iniciativas de interés nacional,
- Colocar jerarcas en otros Poderes del Estado e instituciones que requieren de una labor de cabildeo en la Asamblea Legislativa y, en general,
- Efectuar acciones de convencimiento que le permitan crear mayorías para impulsar sus prioridades políticas. Un poder de especial interés para el análisis es lo que este Informe denomina el “poder del megáfono”, que incluye las acciones comunicativas impulsadas por el Ejecutivo en medios de comunicación colectiva y redes sociales para dar a conocer su gestión y accionar político.

En el caso del legislativo, este Informe presta especial atención en el uso que el Congreso da a su potestad de aprobar legislación que atienda los problemas del desarrollo humano y la democracia; el ejercicio del control político, como parte de los pesos y contrapesos implicados en la arquitectura constitucional de una democracia representativa; la competencia de crear comisiones especiales para investigar asuntos de interés público o aprobar legislación y, en particular, el empleo de voto de censura a miembros del Ejecutivo. Otros *poderes formales*, como el resello a leyes vetadas por el Ejecutivo, no son reportadas en la presente edición, pues no hubo mayores novedades. Tampoco se realizaron estudios específicos que permitan valorar el control sobre la Hacienda Pública que

realiza el Legislativo mediante dos órganos auxiliares: la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes. Ambos asuntos serán retomados en futuras ediciones. Finalmente, no se incluyó un estudio específico sobre el uso del poder de nombramiento que, en lo concerniente a la elección de magistraturas, ha sido analizado en distintas ediciones del *Informe Estado de la Justicia*.

El Poder Legislativo tiene también *poderes informales*. Al igual que el Ejecutivo, tiene un poder de megáfono mediante las declaraciones de diputados y diputadas sobre los distintos asuntos de interés público. Un poder informal de especial interés es la construcción de mayorías para la aprobación de leyes, habida cuenta de que en la Asamblea Legislativa cuenta con un sistema de partidos multipartidista fragmentado (PEN, 2022).

Finalmente, aunque el Poder Judicial no se examina en profundidad en esta edición, sí se aborda el control de constitucionalidad sobre los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un indicador clave para evaluar en qué medida estos se sujetan a las normas del Estado democrático de derecho.

### Ejecutivo intensifica o atenúa el uso de ciertos *poderes formales* para promover una agenda que desatiende los problemas a resolver

En Costa Rica, el Poder Ejecutivo está subordinado a las leyes que aprueba el Poder Legislativo para la formación e implementación de la política pública. Su principal herramienta para la ejecución dicha política son los decretos ejecutivos, y para asegurar la dirección funcional de la administración pública tiene a su mano la herramienta de las directrices. Por otra parte, de acuerdo con la Constitución Política, El Poder Ejecutivo es un órgano colegiado, conformado por el presidente y su gabinete, por lo que resulta de vital importancia la capacidad de formar un equipo de trabajo estable para implementar su agenda de política pública. Finalmente, el Ejecutivo tiene una amplia facultad para impul-

sar iniciativas en el Congreso, pues seis meses al año tiene la potestad de definir la agenda legislativa.

La principal conclusión del estudio acerca del uso de estos poderes formales por parte de la Administración Chaves Robles en los dos primeros años de su gobierno señala que el gobierno intensifica o atenúa el uso de ciertos poderes para promover una agenda que se concentra en asuntos económicos, desatendiendo otras áreas estratégicas. Por ejemplo, en el primer año la apuesta estuvo concentrada en una mayor promulgación de decretos de alto alcance y menos énfasis en el avance de sus iniciativas en la Asamblea Legislativa. En el segundo año, por su parte, el gobierno "enfriá" la producción de decretos, pero logra mejores resultados en sesiones extraordinarias en iniciativas de su cosecha.

### El gobierno cambia su estrategia en el uso del decreto ejecutivo para impulsar la política pública y emite una inusual cantidad de decretos de emergencia

El presidente de la República y su gabinete conducen el gobierno y las instituciones en lo que se denomina como Poder Ejecutivo. En esta tarea fundamental de los sistemas políticos democráticos, las personas mandatarias disponen de un mecanismo clave para encauzar su gestión: el decreto ejecutivo. El decreto es por excelencia un "instrumento de gestión política" (Ramírez, 2016). Constituye un acto administrativo ejercido por la persona que ocupa la Presidencia, en conjunto con uno o varios ministerios, para efectuar funciones administrativas, económicas, políticas y reglamentarias. A diferencia de otros países, en Costa Rica el decreto ejecutivo siempre tiene un rango inferior a una ley aprobada por el Congreso y las personas mandatarias no tienen las atribuciones para hacer un uso ilimitado de esta herramienta. A pesar de sus limitaciones, el poder formal vía decreto es un mecanismo estratégico de la política.

Una interrogante clave es si el Poder Ejecutivo efectúa un uso extensivo de una de las herramientas estratégicas de las que dispone. El Programa Estado de

la Nación realiza un análisis de los decretos ejecutivos emitidos por los gobiernos desde 1990<sup>3</sup>. Se busca analizar la cantidad y el tipo de los decretos emitidos. En particular, se examina si por medio de ellos el Ejecutivo ha mostrado una estrategia proactiva en la ejecución de política pública, procurando modificar, precisar o impulsar determinadas acciones políticas.

El primer aspecto examinado es la cantidad de decretos que se promulgan por administración. Un uso más extensivo de esta herramienta denota, en principio, un mayor interés por ejecutar política pública por esta vía. El repaso histórico de la producción de decretos muestra que los gobiernos entre 1990 y 2006 sobresalen por registrar más decretos ejecutivos, siendo el gobierno Figueres Olsen el que concentra la mayor cantidad con 978 decretos. A partir de 2010, se evidencia una disminución en la productividad de los segundos años de gobierno, con un leve repunte durante la administración Solís Rivera y una caída evidente durante la administración Chaves Robles. Durante el segundo año de gobierno, la administración Chaves Robles emitió un total de 343 decretos, 20% menos que durante su primer año de gobierno, lo que lo convierte en el segundo año de gobierno con la menor producción de decretos ejecutivos desde 1990.

Sin embargo, no todos los decretos tienen la misma importancia para la gestión política de un país. Por ello, un análisis basado únicamente en la cifra de decretos promulgados por administración se queda corto y debe complementarse con el estudio de la tipología de estos. Algunos decretos tienen un alcance estrictamente administrativo, pues procuran ordenar la acción pública sin modificar o desarrollar alcances de una ley. Otros, en cambio, pueden considerarse lo más cercano a una ley en términos de sus alcances y efectos, pues procuran reglamentar leyes o desarrollar nuevas políticas públicas.

Para analizar las diferencias tipológicas en los decretos emitidos, desde hace varios años el Informe efectúa una clasificación del alcance político de los decretos a partir de tres dimensiones:

la afectación social, la normatividad y la discrecionalidad. Aquellos que tienen amplia relevancia en las tres dimensiones se denominan *decretos de alto alcance*. Este es el indicador que el Informe utiliza para medir la proactividad de un gobierno a la hora de implementar su agenda de políticas públicas, ya que estos decretos generan un impacto significativo en la población al regular temas de gran trascendencia o al modificar y crear nuevas normas jurídicas.

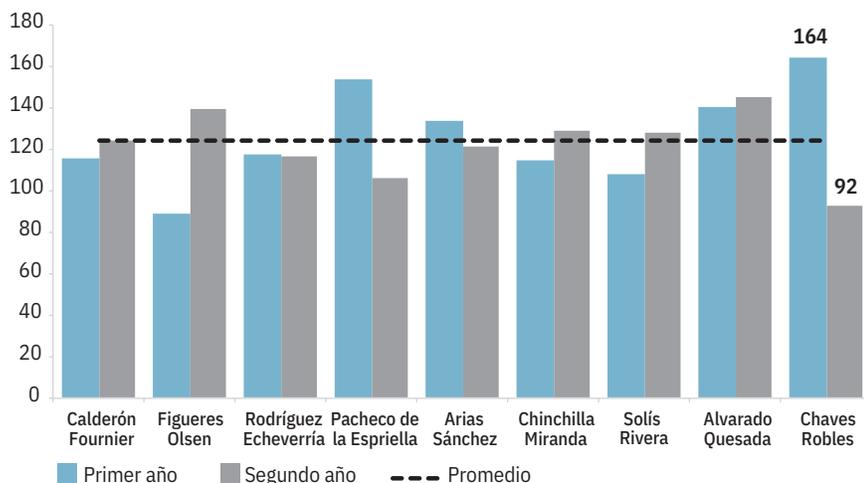
Desde esta perspectiva, los dos primeros años de la presente administración de gobierno muestran un comportamiento contradictorio. Su primer año se caracterizó por una intensa producción de decretos de alto alcance, la más alta desde 1990. En cambio, en su segundo año, el gobierno actual pasó al último lugar en la lista al registrar la segunda cifra más baja de decretos relevantes (92), solo por encima del primer año de la administración Figueres Olsen. En principio, este comportamiento sugiere que el gobierno perdió impulso al atenuar el uso de este poder (gráfico 5.5).

No obstante, esta conclusión no dibuja el panorama completo. Un análisis detallado de la tipología de decretos permitió identificar que la administración Chaves Robles se destacó por la promulgación de una elevada cantidad de decretos de emergencia, una cifra que no se había registrado en los últimos treinta años. El único gobierno que lo supera es el de Calderón Fournier, con 32 en los primeros dos años de su gestión. Entre 2022 y 2024 se emitieron 21 decretos de esta naturaleza, es decir, casi uno por mes (gráfico 5.6). Entre estos decretos se destacan la emergencia fitosanitaria para la prevención y control del caracol gigante africano, los flujos migratorios y la controversial reparación de la pista del aeropuerto de Liberia en Guanacaste, que condujo a la destitución del ministro de Obras Públicas y Transporte Luis Amador.

Debe considerarse que el inusitado activismo de la actual administración de gobierno en materia de los decretos de emergencia ocurre en un contexto que lo hace aún más llamativo. Por una parte, se desarrolla en el marco de una legislación y jurisprudencia mucho más

Gráfico 5.5

### Cantidad de decretos de alto alcance<sup>a/</sup> en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024



a/ Un decreto de alto alcance es aquél que tiene una alta afectación social, tiene efectos normativos y una alta discrecionalidad.

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

Gráfico 5.6

### Decretos de emergencia en los dos primeros años de Gobierno. 1990-2024

Administración	Primer año	Segundo año	Total
Calderón Fournier	20	12	32
Figueres Olsen	9	8	17
Rodríguez Echeverría	5	8	13
Pacheco de la Espriella	3	2	5
Arias Sánchez	4	5	9
Chinchilla Miranda	12	1	13
Solís Rivera	3	8	11
Alvarado Quesada	2	4	6
Chaves Robles	16	5	21

Fuente: Calderón y Soleibe, 2024.

restrictivas que la existente en la época del gobierno del presidente Calderón Fournier (recuadro 5.2). Por otra parte, sucede en años en que, por el influjo del fenómeno atmosférico ENOS (EL Niño), disminuyeron sustantivamente los eventos hidrometeorológicos, según lo reporta el capítulo 4 de esta edición. Desde la perspectiva del uso de recursos, las compras de la CNE se dispararon más de un 200% en 2023, y en el primer trimestre de 2024 las cifras se asemejan (Bermúdez, 2024). En futuras ediciones se dará seguimiento a las razones de este comportamiento atípico y si el uso de los decretos de emergencia se empleó (o no), en estos dos años, para resolver bloqueos o dificultades impuestos por el marco normativo vigente a determinadas prioridades de gobierno.

### Ejecutivo prioriza, con éxito, agenda legislativa reducida y más ligera en sesiones extraordinarias

Si la Administración Chaves Robles, en su segundo año, no hace un uso intensivo de los decretos ejecutivos de alto alcance, es posible que sus esfuerzos estén enfocados en el otro *poder formal* que también se realiza vía decreto: el ejercicio de la iniciativa que la Constitución Política le otorga para impulsar la agenda legislativa de su interés en el Congreso. Este poder consiste en utilizar los decretos de convocatoria a proyectos de ley en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La diferencia de este poder de iniciativa de ley con respecto al poder para ejecutar política pública es que, para que las iniciativas convocadas avancen, es imprescindible una buena relación con los partidos de oposición en la Asamblea Legislativa en la medida que, al igual que todas las administraciones de gobierno durante el presente siglo, la bancada oficialista es minoritaria.

Un análisis exhaustivo de los decretos de convocatoria y desconvocatoria de proyectos de ley en sesiones extraordinarias durante los años 2022 a 2024 arroja que la administración Chaves Robles ha impulsado un conjunto limitado de iniciativas con pocas modificaciones en su lista de prioridades (gráfico 5.7). Su

estrategia ha sido ceñirse a una agenda estable, pequeña y rígida, privilegiando sus iniciativas sobre la posibilidad de negociar con las otras fuerzas políticas un espectro más amplio de proyectos. Este tipo de estrategia asume que la administración cuenta con un potente músculo legislativo para hacerlo. Este músculo puede ser propio, por ejemplo, como ocurre cuando la bancada oficialista es mayoritaria o, al menos, es la primera minoría; o puede derivarse de amplias alianzas con otros partidos, que le permite construir una coalición legislativa mayoritaria. Ninguna de estas condiciones existe en la actualidad, lo que sugiere una disonancia entre la estrategia parlamentaria del Ejecutivo y las condiciones políticas prevaletentes en estos dos primeros años de gobierno.

Las únicas dos veces que un gobierno aplicó esta estrategia fue durante el gobierno de Chinchilla Miranda (2010-2014) y Calderón Fournier (1990-1994). En ambos casos, sin embargo, las condiciones políticas eran muy distintas. En el primero, la fracción verdiblanca era de 24 diputados y diputadas y le faltaban solo cinco votos para lograr una mayoría simple; en el segundo caso, la fracción socialcristiana era mayoría en el parlamento. Es decir, la estrategia del mandatario Chaves Robles en su relación con el Congreso, aunque válida, no parece ajustarse a la realidad de sus limitados apoyos legislativos. Sin embargo, como se verá más adelante en esta sección el gobierno sobresale por un buen desempeño.

Otros gobiernos, a sabiendas de sus limitadas capacidades de éxito frente al Congreso, optaron por listas más amplias de proyectos y además, movieron más sus convocatorias. Esta otra estrategia contempla un papel más protagónico de las fuerzas de oposición y una mayor disposición del Ejecutivo por ceder y negociar iniciativas, manteniendo relativamente estable una amplia composición temática. Este es el caso de las administraciones Figueres Olsen (1994-1998) y Alvarado Quesada (2018-2022). Otros gobiernos como el de Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Solís Rivera (2014-2018) se caracterizaron, más bien, por agendas muy fluidas, diversas y cambiantes.

## Recuadro 5.2

### El marco normativo para las emergencias en Costa Rica

La emisión de los decretos de emergencia está regulada por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo (n° 8488), Ley de Emergencias en sus artículos 29, 31, 33, 34, 35 y 36. Dicha legislación establece que estos decretos son instrumentos legales que solo pueden aplicarse en situaciones de crisis o calamidad pública. Entre las razones que justifican su emisión se encuentran eventos naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, entre otros), circunstancias de guerra, conmoción interna y cualquier otra situación que pueda poner en riesgo la seguridad o el orden público. Además, el voto 3410-92 del año 1992 de la Sala Constitucional restringió los alcances de las situaciones bajo las cuales podía aplicarse este régimen extraordinario.

Esta legislación restringió las amplias potestades que, hasta entonces, el Poder Ejecutivo se arrogaba para, en la práctica, declarar situaciones de emergencia. Llegó a emplearse para declarar en esta condición a sectores enteros de actividad de la administración pública con el fin de aplicar mecanismos de excepción para la ejecución de la política pública. El caso más claro fue la declaratoria de emergencia del sector vivienda por parte de la administración Arias Sánchez (1986-1990).

Bajo la legislación vigente, los decretos de emergencia son promulgados por el Poder Ejecutivo a solicitud de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), que es el organismo encargado de evaluar la magnitud y alcance de las emergencias. Una vez analizada la información,

el Presidente de la República emite el decreto correspondiente, en el cual especifica las zonas afectadas, las medidas a tomar y los recursos a asignar. Entre las particularidades que tiene un decreto de emergencia se encuentran:

- **Excepción presupuestaria:** permite un tratamiento de excepción ante la rigidez presupuestaria, en virtud del artículo 180 de la Constitución Política, para que el Gobierno pueda obtener ágilmente recursos económicos y materiales para atender la emergencia.
- **Coordinación interinstitucional obligatoria:** bajo declaratoria de emergencia, todas las dependencias, instituciones y gobiernos locales están obligados a coordinar con la CNE, quién tiene en mando único sobre las actividades a realizar durante una emergencia.
- **Potestad de imponer restricciones temporales:** el Poder Ejecutivo puede decretar restricciones temporales en el uso de la tierra, habitabilidad de zonas, tránsito e intercambio de bienes y servicios. Estas disposiciones no pueden exceder el plazo de cinco días naturales.
- **Expropiación sin previa indemnización.**
- **Demolición de toda edificación pública o privada,** ubicada en áreas geográficas incluidas en la declaración de emergencia.

Fuente: Vargas Cullell, 2024 con base en la ley n° 8488.

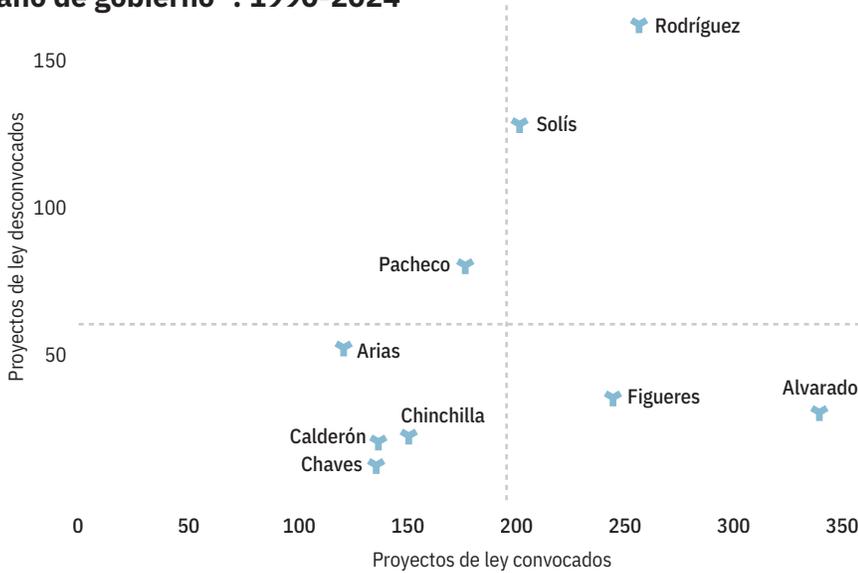
Otro indicador útil para comprender la gestión del Ejecutivo en su relación con el Congreso es la tasa de éxito de las iniciativas incluidas en sus convocatorias durante los períodos extraordinarios. Como su nombre lo sugiere, este mide la proporción de proyectos aprobados en comparación con los convocados. Un mayor valor en esta tasa indica que se ha logrado aprobar una mayor cantidad de proyectos de ley convocados. La tasa de

éxito refleja la capacidad del Ejecutivo para construir acuerdos en torno a iniciativas de ley de su interés.

Durante el segundo año de gobierno de la administración Chaves Robles, se convocaron un total de 118 proyectos legislativos que quedaron inconclusos, mientras que 43 fueron aprobados, 8 no aprobados y 4 archivados. Estos datos permiten destacar dos puntos importantes: en primer lugar, hubo una mejora a

Gráfico 5.7

**Cantidad de decretos de convocatoria a sesiones extraordinarias y proyectos de ley únicos incluidos en esos decretos en el primer año de gobierno<sup>a/</sup>. 1990-2024**

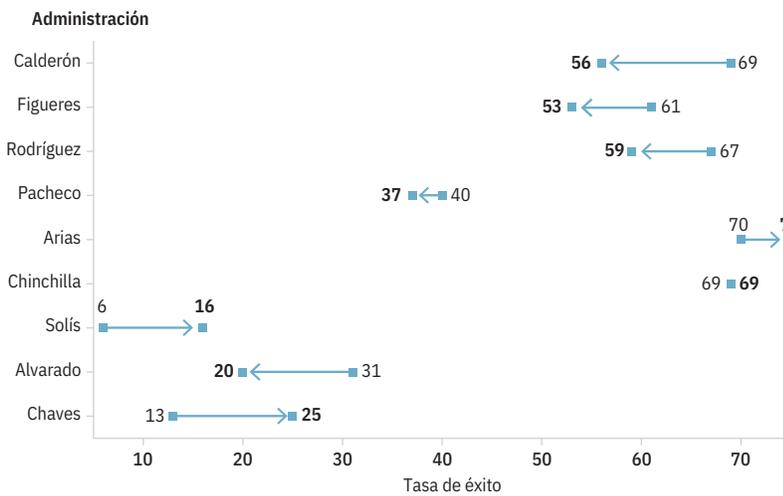


a/ Las líneas continuas representan el valor promedio del período 1990-2024 para cada indicador. Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Calderón y Soleibe, 2024

Gráfico 5.8

**Cambios en la tasa de éxito del Ejecutivo según administración y legislatura. 1990-2024**

(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Calderón y Soleibe, 2024.

significativa en la tasa de éxito, que aumentó 12 puntos entre el primer y segundo año de esta administración (gráfico 5.8).

El segundo hallazgo relevante es que, a pesar de afrontar obstáculos importantes para la concreción de sus iniciativas,

como la ausencia de un partido político o una fracción legislativa reducida, la Administración Chaves Robles logró estar por encima del promedio de aprobación de leyes sustantivas, de su iniciativa, ratificadas en sesiones extraordinarias. Desde esta perspectiva, el resultado

es destacable, especialmente porque otros gobiernos que obtuvieron resultados similares lo hicieron a través de una coalición funcional (Alvarado) o lo hicieron con fracciones legislativas numerosas, aunque no mayoritarias (Figueres y Rodríguez).

En este sentido, al analizar la agenda impulsada por el gobierno, se distingue una fuerte concentración en temas económicos y tributarios. De las 11 leyes aprobadas, 7 se refieren a estos temas. En otras palabras, la estrategia del gobierno le da réditos, aunque con una agenda acotada temáticamente, y que desatiende otros temas prioritarios (gráfico 5.9).

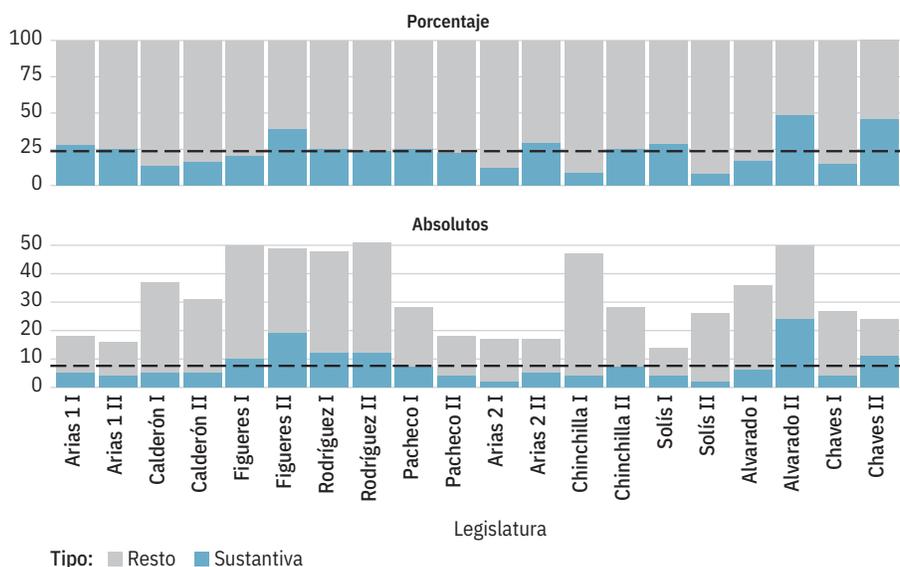
Como se planteó al inicio de esta sección, este resultado positivo es un buen ejemplo de cómo el Ejecutivo intensifica el uso de uno de sus poderes formales con buenos réditos, aunque no necesariamente acompañado de un desempeño favorable en el uso de otros poderes que utiliza de manera atenuada. Es decir, este resultado constituye una excepción con respecto a otros indicadores, particularmente cuando se examina la productividad total del Congreso, y no sólo el rendimiento de las sesiones extraordinarias que tiende a ser menor, o el de las iniciativas de la fracción del gobierno, cuyos resultados son limitados.

**Importantes dificultades en la conducción y ejecución de políticas públicas por alta rotación del gabinete**

En Costa Rica, la Constitución Política establece que el Ejecutivo es un órgano colegiado que incluye al presidente de la República y a sus ministras y ministros. Por lo tanto, uno de los poderes formales más importantes del Ejecutivo en una democracia es la conformación de su gabinete, el equipo que rodea al presidente para la conducción de los asuntos del país. Numéricamente, se trata de alrededor de una veintena de jerarcas institucionales con responsabilidades en temas como ambiente, salud, educación e infraestructura. El nombramiento, destitución y sustitución de ministros y ministras es una potestad exclusiva de quien ejerce la Presidencia de la República.

Gráfico 5.9

**Legislación aprobada en sesiones extraordinarias de iniciativa del Poder Ejecutivo, por administración, según tipo. 1986-2024**



Fuente: Gómez Campos, 2024.

En ediciones anteriores de este Informe se ha señalado que la formulación y continuidad de las políticas públicas demanda algún grado razonable de unidad y estabilidad de los gabinetes ministeriales. A pesar de que no existe entre las personas expertas un umbral consensuado sobre la rotación del gabinete, lo cierto es que se considera que un gabinete inestable dificulta la conducción del gobierno. A mayor rotación, más difícil se torna la consecución de metas y objetivos, pues los constantes cambios en la cúpula de las carteras ministeriales implican un “volver a empezar” frecuente y eventuales cambios de prioridades. Aunque todos los gabinetes experimentan cierto desgaste, una dinámica de salidas y entradas constantes interrumpe los procesos institucionales de toma de decisiones, obliga a rearmar equipos de trabajo y se convierte en un obstáculo para una gestión eficiente.

Para examinar el uso que, en la práctica, los Ejecutivos dan a su poder para formar el gabinete, se empleó como principal insumo de esta investigación la base de datos sobre rotación en el Gabinete, elaborada por el PEN, que incluye las

doce administraciones del período 1978-2024. Esta base de datos fue construida mediante una revisión de medios de comunicación impresos y digitales en los que se reportan los cambios en las carteras. En esta oportunidad, se amplió a viceministerios y presidencias ejecutivas para el período 2006-2024 y se espera poder extenderla al mismo período para el cual existe información sobre los ministerios.

Un primer aspecto clave es la cantidad de salidas ministeriales. Todas las administraciones conforman un equipo de gobierno que procuran mantener unido y estable. No obstante, este objetivo se puede ver truncado producto de crisis gubernamentales, escándalos o renuncias. Los datos disponibles muestran que, en los gobiernos entre 1978 y 1994, los dos primeros dos años eran por lo general de pocas salidas en el gabinete. Por su parte, los gobiernos de 1998, 2002 y 2006 (aunque este último en menor medida) exhiben niveles más altos de rotación, pero intermedios cuando se considera toda la serie temporal. Sin embargo, de 2010 en adelante, la inestabilidad en las carteras ministeriales aumentó conside-

rablemente en comparación con administraciones previas. Esta alta rotación ha mermado la capacidad de los gobiernos de la última década y media en la conducción y ejecución de políticas, como se verá más adelante. Además, los partidos nuevos han tenido que forjar coaliciones de gobierno y reclutar cuadros de otras agrupaciones políticas. Esto coincide con la debilidad de los partidos políticos en el sistema: sin mayorías en la Asamblea Legislativa, sin mandatos electorales, la prevalencia de segundas rondas, factores que han obligado a repensar las formas de conformar los gabinetes.

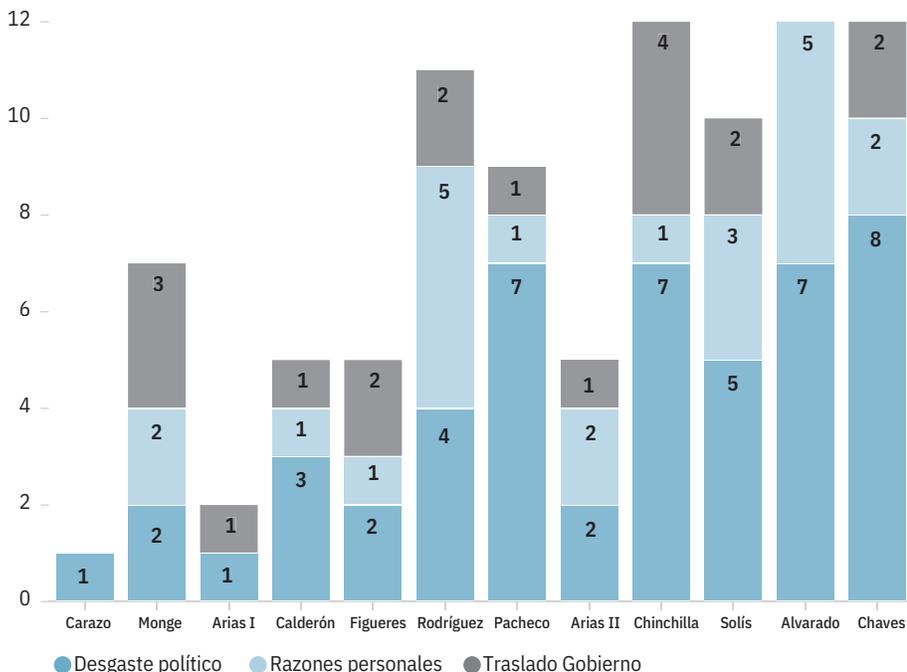
Un análisis de las razones de las salidas de las personas jerarcas ayuda a comprender la naturaleza de estos cambios. Este Informe recopila información sobre las salidas a partir de tres categorías: desgaste político, razones personales o traslados dentro del gobierno (recuadro 5.3). Los datos muestran que, en todos los gobiernos desde 1998, el motivo más frecuente es el desgaste político (gráfico 5.10).

El actual gobierno no es la excepción: la administración Chaves Robles es la que más piezas ha perdido de su gabinete por este motivo en las últimas cuatro décadas y medio. Cabe agregar que, durante el segundo año de gobierno la actual administración registró 44 salidas en total, cinco de ellas de jerarcas de ministerios. Sin embargo, al ampliar el análisis, se registran 19 salidas en viceministerios y 20 en Juntas Directivas, lo que representa 4 salidas más en comparación con el primer año de gobierno. Estas cifras son, comparativamente, más altas que administraciones anteriores.

Un factor que podría estar incidiendo en esta alta rotación es la forma en la que fueron seleccionados los jerarcas. Debido a que el partido político con el que triunfó el actual presidente carecía de organización y cuadros, el presidente Chaves Robles optó por llenar las vacantes a través de un mecanismo paralelo: recibió los atestados de personas interesadas en formar parte del gabinete, se realizaron entrevistas y se seleccionó a los designados. Desde el punto de vista práctico, y a modo de hipótesis, las personas nombradas carecían de unidad y de un factor común como la pertenencia a un mismo

Gráfico 5.10

### Salidas del gabinete en los primeros dos años de gobierno, según motivo. 1978-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con base en Soleibe, 2024.

### Recuadro 5.3

#### Razones de las salidas de jefes de gobierno

Las categorías con las que se registra la información de las salidas de las personas jefes de gobierno son las siguientes:

- **Desgaste político:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por escándalos o fracasos durante la gestión gubernamental, o cuando estos no ejercen de manera satisfactoria su rol como intermediarios ante las distintas fuerzas sociales y políticas. Por ejemplo, pérdida de confianza, cuestionamientos en manejo de fondos, casos de corrupción, entre otros.

- **Razones personales:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo por razones ajenas a su labor en el Gabinete. Por ejemplo, por una nueva opción laboral o integrarse a la siguiente campaña electoral, entre otras.
- **Traslado dentro del gabinete:** Incluye casos en que el ministro o ministra deja su cargo para ocupar un vacío dentro del Gabinete. Por ejemplo, cuando cambia de rol en el gabinete al reemplazar a otro ministro que renuncie o sea despedido.

Fuente: Soleibe, 2024.

partido político y, por lo tanto, es más probable que abandonen sus puestos. Esta hipótesis será investigada en futuras ediciones del informe.

A pesar de una alta inestabilidad del gabinete, la administración Chaves

Robles ha logrado mantener a un círculo reducido de jefes de gobierno, ya sea manteniéndolos en el cargo en cual iniciaron o trasladándolos a otros puestos de gobierno. Un análisis de las carteras ministeriales y presidencias ejecutivas de instituciones

autónomas y sus intervenciones en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno, permite concluir que, en efecto, existe un grupo de jefes que se han mantenido en sus cargos pese a la inestabilidad del gabinete en su conjunto. También fue posible constatar que, entre las múltiples salidas, resaltan las pérdidas en sectores claves de gobierno como el Ministerio de la Presidencia, Comunicación, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Seguridad Pública (gráfico 5.11).

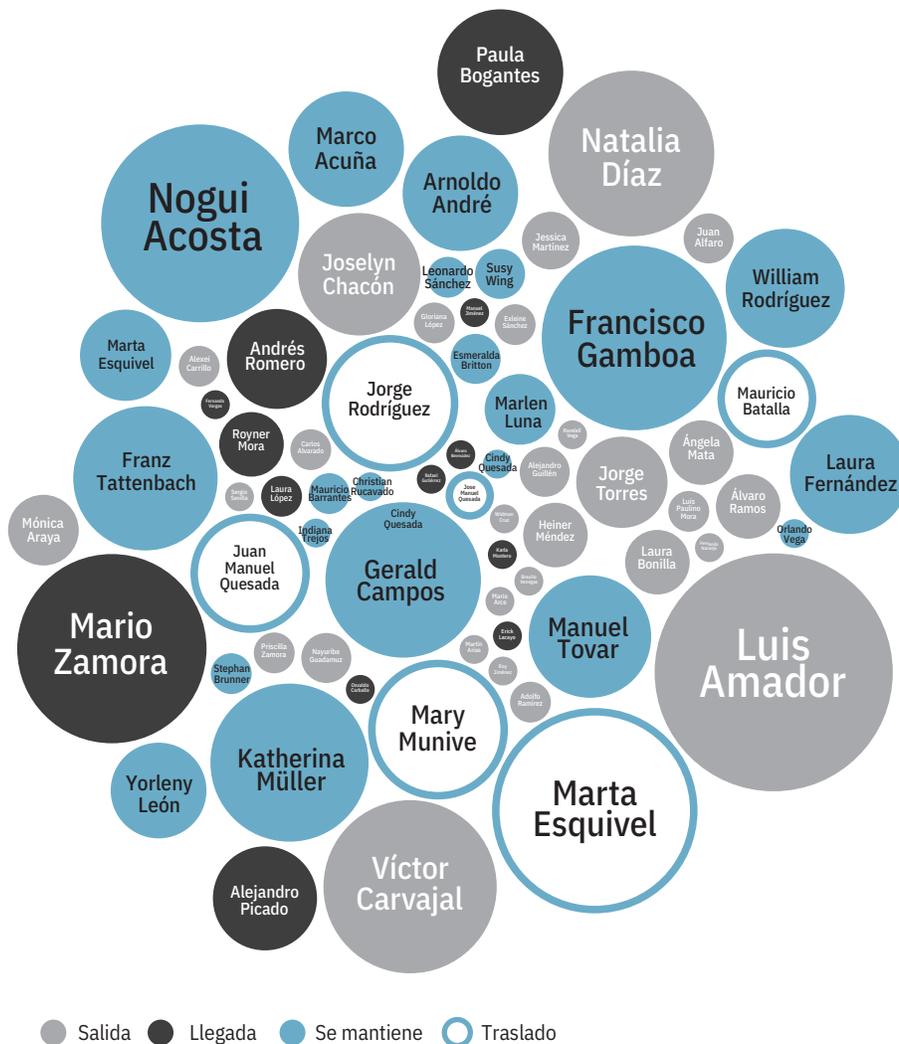
Las salidas de un gabinete pueden tener, como se indicó anteriormente, consecuencias en dos sentidos: la conducción de las instituciones y la ejecución de sus políticas. Por ello, es importante identificar los sectores gubernamentales más afectados por la rotación. Una manera de hacerlo es partir de la premisa que las carteras ministeriales son un equipo compuesto por la persona jefe y quienes le acompañan en los puestos de viceministerios. La persona ministra tiene un rol de conducción de la política pública en sus respectivos ámbitos, mientras que los viceministerios se centran en la ejecución de las decisiones.

Una cartera ministerial unida y estable es aquella en la que no ocurren cambios, lo que en principio indica un equipo cohesionado a cargo de la gestión pública. Por otro lado, ministerios en los que se produce al menos un cambio, ya sea de jefe o en los viceministerios, se consideran inestables. Las combinaciones pueden ser diversas: dificultades en la conducción o en la ejecución, pero no necesariamente en ambas de manera simultánea. Por último, una cartera que experimenta dos o más cambios puede ser considerada altamente inestable, y si los movimientos se producen en ambos cargos, puede inferirse se enfrentan a serias dificultades para la continuidad y rumbo de la gestión pública.

El análisis de la rotación del gabinete a partir de estos criterios permite localizar áreas gubernamentales críticas. En el actual gobierno, no existe ninguna cartera que se mantuviera estable al mismo tiempo en el puesto de ministro(a) y viceministros(as). En todas ellas hay algún grado de rotación, lo que

Gráfico 5.11

**Jerarcas de gobierno, según categorías de rotación y nivel de intervenciones<sup>a/</sup>. 2022-2024**



Nota: el tamaño de los círculos se refiere a la cantidad de intervenciones en las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos de Alpízar y Mena, 2024.

implica algún grado de dificultad, ya sea en materia de conducción o ejecución de la política.

El caso del ministerio de Vivienda destaca por ser muy inestable en los dos cargos a la vez, lo que afecta sensiblemente su accionar en las dos dimensiones, la de conducción y la de ejecución. Otros casos, como el MSP, el MOPT, el Minsa o el Micitt han tenido únicamente un cambio de jerarca, baja afectación de la conducción, pero múltiples cambios en

los viceministerios y mayores dificultades para la ejecución. Por otro lado, en los casos del MEP y Mideplan, la persona jerarca se mantuvo sin cambios en los dos primeros años, pero ha habido una alta inestabilidad en las personas que ocupan los viceministerios. En estos casos, la rotación también afecta la ejecución de iniciativas y políticas (cuadro 5.6).

En resumen, la alta rotación del gabinete, tradicionalmente vista a través del simple conteo de salidas del gobierno,

tiene impactos diferenciados según la cartera. En algunas de ellas, la rotación ha impedido formar equipos de trabajo estables y mantenerlos unidos, lo que dificulta la conducción y ejecución de políticas públicas que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

**Asamblea Legislativa concentra parte de sus esfuerzos en contener al Ejecutivo y defenderse por medio de una activación del control político**

En un régimen democrático el Poder Legislativo cumple dos funciones clave: por una parte, asegura la representación ciudadana en el proceso de formación de las leyes y, por otra, ejerce el control político principalmente sobre el Poder Ejecutivo. El ejercicio de ambas funciones es indispensable para que, en un ambiente de libertad, las fuerzas políticas representadas en el parlamento logren acordar políticas públicas que procuren el desarrollo humano sostenible en el país. Por esa razón, las sucesivas ediciones del Informe han dado atención especial al desempeño de la Asamblea Legislativa y a sus relaciones con el Ejecutivo.

En esta edición, el Informe concluye que, en el período 2022-2024 el parlamento retorna a una nueva etapa de entramamiento y parálisis, característico de la mayor parte de las primeras dos décadas de este siglo. Sin embargo, la razón de fondo este impasse es de índole distinta. Frente a un Poder Ejecutivo que intensifica o "enfriá" sus poderes formales y enfatiza, en el uso de sus facultades informales, una estrategia de ataque, el Congreso responde contraatacando, a su vez, mediante el ejercicio de su poder de control político. En este "fuego cruzado", la capacidad del sistema político para dar respuestas a desafíos del desarrollo humano del país y a las demandas de la ciudadanía se ve seriamente mermada.

Además de la respuesta por la vía del control político, el Congreso ha recurrido a otras facultades que posee como resellar leyes vetadas por el presidente de la República, aprobar mociones de censura contra las personas ministras y

Cuadro 5.6

Estabilidad e inestabilidad en las carteras ministeriales<sup>a/</sup>. 2022-2024

Conducción	Ejecución	
	Estable	Inestable
Estable		MEP Mideplan MCJD Comex MJyP MREE
Inestable	Ministerio de la Mujer Ministerio de Niñez y Adolescencia Ministerio de Comunicación	MSP MOPT Minsa MTSS MAG Micitt Mivah

- Carteras estables sin cambios
- Carteras inestables en el puesto de jerarca pero estables en el de los viceministerios
- Carteras estables en el cargo ministerial, pero inestables en el de los viceministerios
- Carteras inestables en ambos puestos
- Cartera más inestable tanto en el puesto ministerial como en sus viceministerios

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Soleibe, 2024

convocar a sus pares para abordar temas de fondo. Todo lo anterior, sin embargo, lleva a un segundo hallazgo de fondo en relación con el desempeño del Poder Legislativo en el período bajo análisis: el ejercicio del poder de formación de la ley, asociado a la primera función del Congreso arriba mencionada, ha sido poco sustantivo. Este apartado, precisamente, recorre el uso de los poderes formales por parte de la Asamblea Legislativa, sus características, límites y los resultados asociados a sus usos.

A pesar de ser numerosa, legislación es de poca relevancia para desarrollo humano

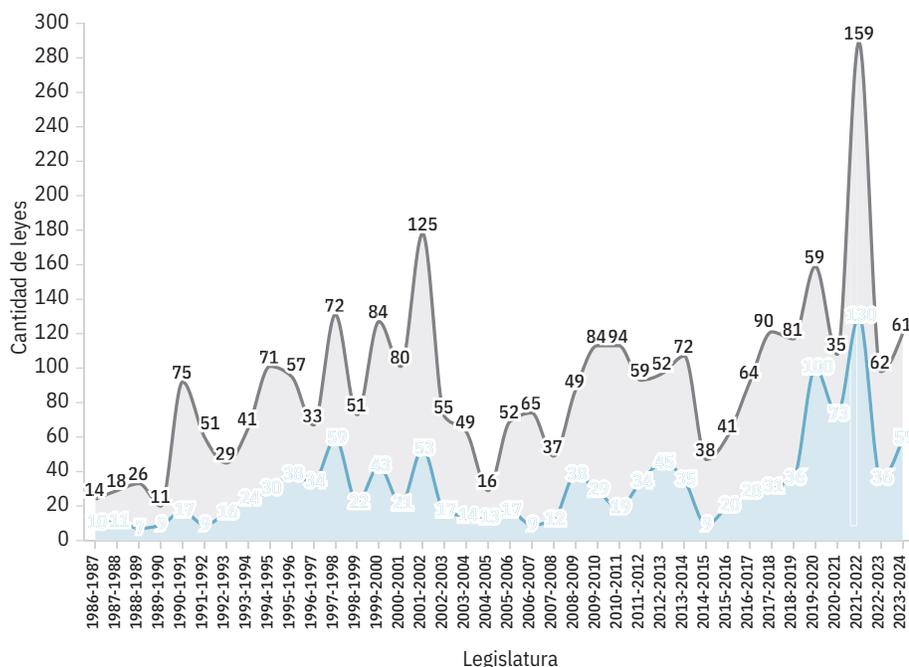
El poder formal por excelencia de los diputados y diputadas es el de formación de la ley. En este primer acápite se aporta información relevante para estudiar las capacidades de conducción de la Asamblea Legislativa, la contribución de este poder de la República al cumplimiento del principio de representación política responsable y sus aportes a la consecución de resultados en materia de desarrollo humano. También examina como ejercen las diputaciones su rol de control de las decisiones y acciones gubernamentales.

El análisis evalúa, primero, la producción de leyes por la Asamblea Legislativa como punto de partida para analizar el desempeño tanto del Ejecutivo como del Legislativo en esa labor. En particular se examina los proyectos que ingresan a la corriente legislativa, lo que es procesado mediante el trámite parlamentario y el éxito de esas iniciativas. De este modo, es posible observar todo el proceso legislativo a lo largo de sus etapas y trámites.

En la legislatura estudiada (mayo de 2023 a abril de 2024), se aprobó un total de 120 nuevas leyes: un aumento de 22 respecto a la legislatura anterior. De este total, la mitad (59 leyes) son sustantivas<sup>4</sup> y 61 pertenecen a otras categorías, de acuerdo con la tipología que tradicionalmente emplea el Informe para clasificarlas. Se trata de la cuarta legislatura con más leyes sustantivas aprobadas desde el cuatrienio 1986-1990 (gráfico 5.12). Además, destaca la disminución que registra el promedio de días de dura-

Gráfico 5.12

Leyes sustantivas y otros tipos de ley. 1986-2024



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

ción de aprobación de una ley (441 días, también la cuarta más baja de toda la serie), aproximadamente un 25% más rápido que el promedio histórico de 580 días. Este resultado contrasta con la duración promedio para aprobar una ley registrado en la primera legislatura de la administración Chaves Robles (2022-2023) que fue de 551 días.

En principio, estos resultados son positivos. Sin embargo, son insuficientes para formular un juicio definitivo sobre el uso que la Asamblea Legislativa da al poder de formar leyes que impulsen el desarrollo humano del país. Para ello, es necesario un análisis más detallado de la legislación aprobada. El punto de partida es el examen de los temas que abordan las 59 leyes sustantivas aprobadas: 16 de ellas se refieren a temas económicos, 13 a asuntos sociales y 8 a temas municipales y 8 a asuntos judiciales. En temas como agro y vivienda, no se aprobaron iniciativas, y en temas educativos, solo una ley nueva.

En términos generales, la legislación aprobada no solo está concentrada en pocas áreas específicas, sino que, incluso, en el año bajo estudio no destacan grandes reformas que procuren cambios en temas estratégicos de la política pública, de la organización del Estado o de ampliación del portafolio de derechos y libertades ciudadanas. Se trata, por el contrario, de leyes de temas específicos o puntuales, sin introducir, a modo individual o de forma colectiva, cambios profundos como los antes mencionados.

Por otra parte, en las legislaturas 2022-2023 y 2023-2024 los temas municipales alcanzaron el porcentaje más alto dentro del total de leyes aprobadas con el 26% y 22% respectivamente. Un 15% adicional de la nueva legislación corresponde a temas puramente administrativos. En resumen, este Informe no encontró evidencia de que el Congreso haya aprobado una agenda legislativa de peso y, más bien, durante el período bajo análisis, hubo una especial concentración en normas de alcance más acotado.

La producción legislativa depende del tipo de iniciativas que ingresan a la agenda legislativa. Durante el trámite parlamentario, las propuestas son ajustadas

para lograr el respaldo parlamentario necesario. Algunas de ellas no logran superar estos ajustes y son archivadas o desechadas, mientras que otras atraviesan todas las etapas y se convierten en leyes de la República. Este apartado presenta indicadores sobre el trámite parlamentario de las iniciativas y los niveles de éxito de sus proponentes, en sus diferentes modalidades.

Con datos proporcionados por la Asamblea Legislativa, se construyó una base de datos que registra la cantidad de proyectos de ley presentados en corriente legislativa desde mayo del año 2000 hasta el cierre de la legislatura 2023-2024. Este análisis abarca un total de 24 legislaturas distribuidas a lo largo de las siete administraciones que han gobernado desde el inicio del siglo XXI. Los datos incluyen información detallada sobre el actor que impulsa una iniciativa (Poder Legislativo o Poder Ejecutivo) y, dentro del parlamento, las fracciones proponentes.

Un primer aspecto de interés reside en determinar lo que el Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa y la suerte que tienen esas iniciativas. Este es un indicador importante, pues permite medir el grado de colaboración que existe entre ambos poderes de la República para atender una agenda de prioridades públicas. Desde esta perspectiva, la administración Chaves no es de las que menos proyectos incorpora a la corriente legislativa, pues remitió en sus dos primeros años un promedio de 48 proyectos anuales en comparación con 49, que es el promedio histórico. Sin embargo, sí está entre las que obtienen menores réditos, pues solo 17 proyectos de los que envía fueron aprobados por el Congreso. Este resultado confirma uno de los hallazgos del Informe anterior: el actual Poder Ejecutivo tiene tasas de éxito parlamentario similares a las otras administraciones que han experimentado la época del sistema multipartidista en la Asamblea Legislativa (gráfico 5.13).

Una segunda dimensión relevante para el análisis del Congreso es el desempeño legislativo de la fracción oficialista. En todo gobierno, esta fracción es de gran importancia, ya que es el actor que impulsa en el parlamento las

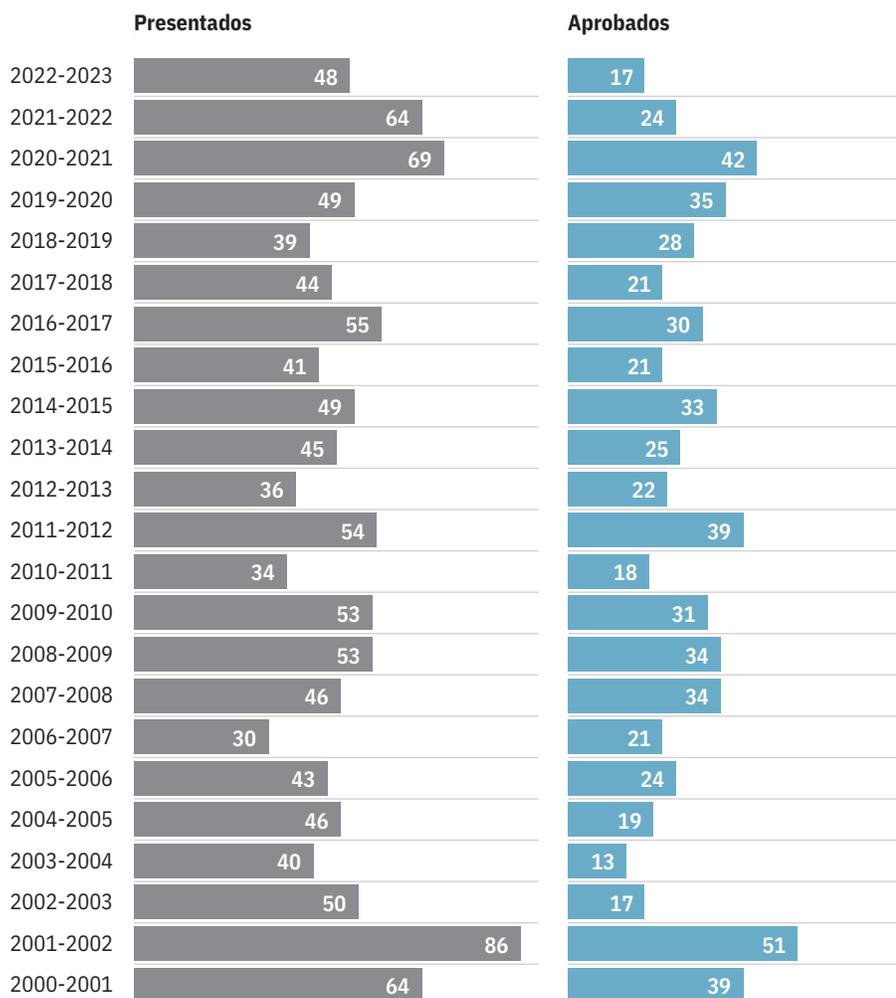
iniciativas de interés del Ejecutivo, las defiende de los intentos por derrotarlas y despliega una intensa actividad negociadora con los demás partidos a fin de crear las mayorías necesarias para aprobarlas. En síntesis, son los representantes del Ejecutivo en el seno de la Asamblea Legislativa. Estas funciones son particularmente importantes en contextos en los que, como les ocurrió a las administraciones de gobierno de Alvarado Quesada y Chaves Robles, la fracción oficialista es minoría en el Congreso.

Además, las y los diputados de la fracción oficialista tienen la posibilidad indirecta de contar con los recursos legislativos del Ejecutivo para impulsar la aprobación de sus proyectos. Un ejemplo típico de esto lo constituye la convocatoria de los proyectos de ley de diputaciones oficialistas en los períodos de sesiones extraordinarias, como se analizó en una sección previa de este documento. Es menester reconocer, sin embargo, que este análisis parte del supuesto de una relación articulada y armoniosa entre la bancada oficialista y el Ejecutivo, así como de la existencia de una disposición individual de las y los diputados oficialistas por presentar proyectos a título individual o colectivo como bancada, frente a la posibilidad de hacerlo a través del Presidente de turno y su respectivo ministro en cartera.

Cuando se analiza el éxito de los proyectos de ley tramitados por el oficialismo en cada uno de los períodos legislativos del presente siglo, el desempeño del oficialismo actual destaca por ser el menos proactivo, medido en términos de cantidad de leyes presentadas, y el menos exitoso, medido en términos de la cantidad de proyectos presentados y aprobados. Estos resultados son parte de una tendencia decreciente tanto en la presentación como en el éxito de aprobación de iniciativas legislativas por parte de las fracciones oficialistas experimentada en las últimas décadas. Entre 2000 y 2006 se registraron los resultados más altos en términos de presentación y aprobación de proyectos por parte del partido de gobierno, correspondientes a los últimos dos períodos del PUSC. Luego, la disminución del aporte y éxito del oficialismo

Gráfico 5.13

### Cantidad de proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso. 2000-2023



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

ha disminuido paulatinamente, lo cual coincide con la reducción en el tamaño de las agrupaciones oficialistas. No solo se trata de fracciones más pequeñas que deben negociar con otros partidos sus apoyos a proyectos de ley, sino que también el oficialismo presenta cada vez menos proyectos de ley.

Es importante destacar que la fracción del Partido Progreso Social Democrático (PPSD) es la menos exitosa en las dos

primeras legislaturas de su gobierno. Durante el periodo 2022-2023, correspondiente al primer año de su mandato, la fracción no logró aprobar ningún proyecto de ley de los 37 presentados (gráfico 5.14). Al cierre de la segunda legislatura (2023-2024) se registró un ligero aumento en su éxito, con la aprobación de tres proyectos de un total de 33 presentados. La fracción oficialista menos exitosa antes del PPSD había sido la del

PAC en el período de la administración Alvarado Quesada. Sin embargo, esta fracción tuvo especial éxito en formar un acuerdo funcional en el parlamento para el trámite de iniciativas de interés del Ejecutivo, incluso cuando estas provenían inicialmente de otros partidos. En resumen, el rendimiento de la actual bancada oficialista es el más bajo registrado hasta el momento cuando se la compara con las fracciones que han representado al oficialismo a lo largo del siglo XXI.

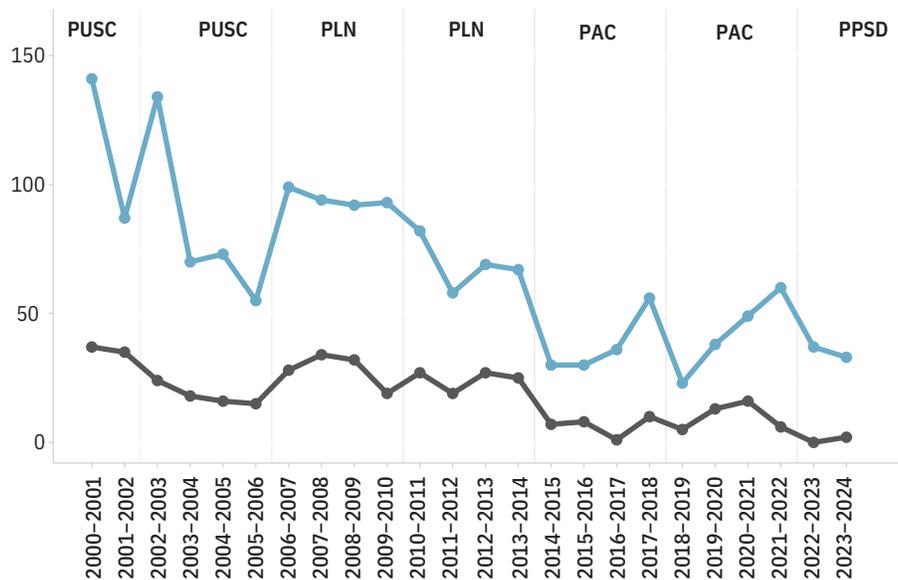
En secciones anteriores se constató que el Ejecutivo actual ha mantenido una agenda parlamentaria limitada y relativamente inflexible. Pero paralelamente, las diputaciones actuales resaltan por tener un alto activismo en la presentación de proyectos de ley a la corriente parlamentaria. Un análisis detallado de la actividad legislativa de las diferentes composiciones de la Asamblea Legislativa de Costa Rica durante el periodo 2000-2023 confirma este activismo. La iniciativa parlamentaria se refleja en el trámite legislativo, a través de los nombres de las personas diputadas que firman como proponentes de los proyectos de ley y su correspondiente partido político<sup>5</sup>.

De acuerdo con la información disponible, en los periodos constitucionales 2018-2022 y las dos primeras legislaturas del periodo 2022-2026, los y las congresistas han destacado por tener el más alto peso en la presentación de proyectos de ley en los últimos 24 años para los que se tiene registro. Este comportamiento es conocido como "proactividad parlamentaria" en la literatura especializada y calza dentro de la tipología de congresos que inician y aprueban sus propias propuestas legislativas con independencia de lo que los Ejecutivos propongan (Cox y Morgenstern, 2001; Santos et al., 2014). Este tipo de legislatura contrasta con el denominado "Poder Legislativo reactivo", que se encarga más bien de modificar o vetar propuestas del Ejecutivo y ceden a este la iniciativa fundamental en la formación de leyes.

El promedio de presentación de iniciativas de proyectos de ley desde el año 2000 ha sido de 377 por legislatura. En la mayoría de los casos, el número se ha mantenido cercano o por debajo de

Gráfico 5.14

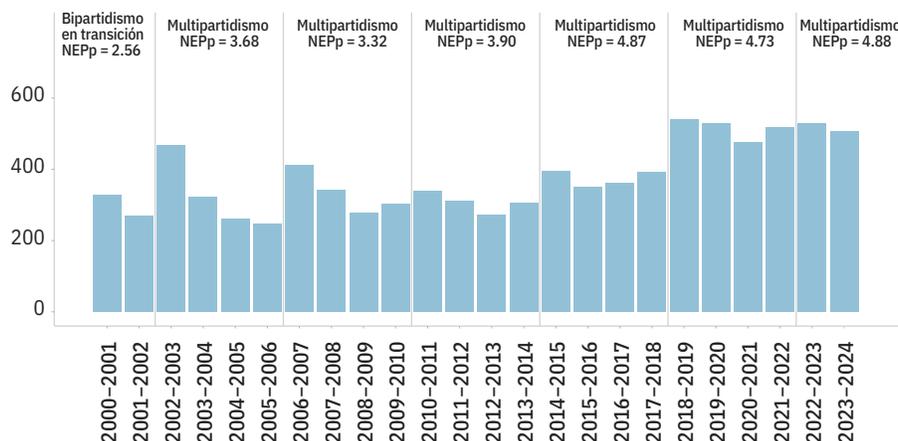
**Cantidad de proyectos de ley presentados y aprobados por la fracción oficialista. 2000-2023**



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

Gráfico 5.15

**Cantidad de proyectos presentados por iniciativa del Poder Legislativo, según legislatura. 2000-2024**



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

este promedio, con algunas excepciones notables en los periodos 2002-2003 y 2006-2007 (gráfico 5.15). No obstante, la dinámica cambia a partir del año 2018, cuando la presentación de iniciativas parlamentarias a la corriente legislativa se

situó consistentemente muy por encima del promedio.

En los dos primeros años del periodo constitucional 2022-2026, la actividad legislativa, en términos de presentación de propuestas de ley por parte de los

partidos políticos con representación en el Congreso, no se ha diferenciado significativamente de la registrada en los primeros dos años del periodo 2018-2022. En un escenario político de alta fragmentación partidaria, es previsible que la aprobación de estas iniciativas se enfrente a mayores complejidades y obstáculos en su proceso de aprobación (Muñoz, 2020).

En este contexto, es importante responder a una interrogante clave: ¿cuál ha sido el éxito en la aprobación de iniciativas de ley presentadas exclusivamente por los partidos políticos, como fracciones o como propuestas multipartidistas? Las propuestas multipartidistas refieren a aquellas iniciativas firmadas por dos o más miembros de diferentes partidos. Este es un tema relevante, ya que, en el presente siglo, la sustitución del bipartidismo por el multipartidismo ha dado lugar a la necesidad de crear coaliciones partidarias para la formación de leyes, lo cual es un indicador de cuán bien el parlamento se ha adaptado a las nuevas condiciones políticas. Esta estrategia es fundamental para solventar el problema de que ningún partido tiene asegurados los votos necesarios para aprobar legislación de su interés.

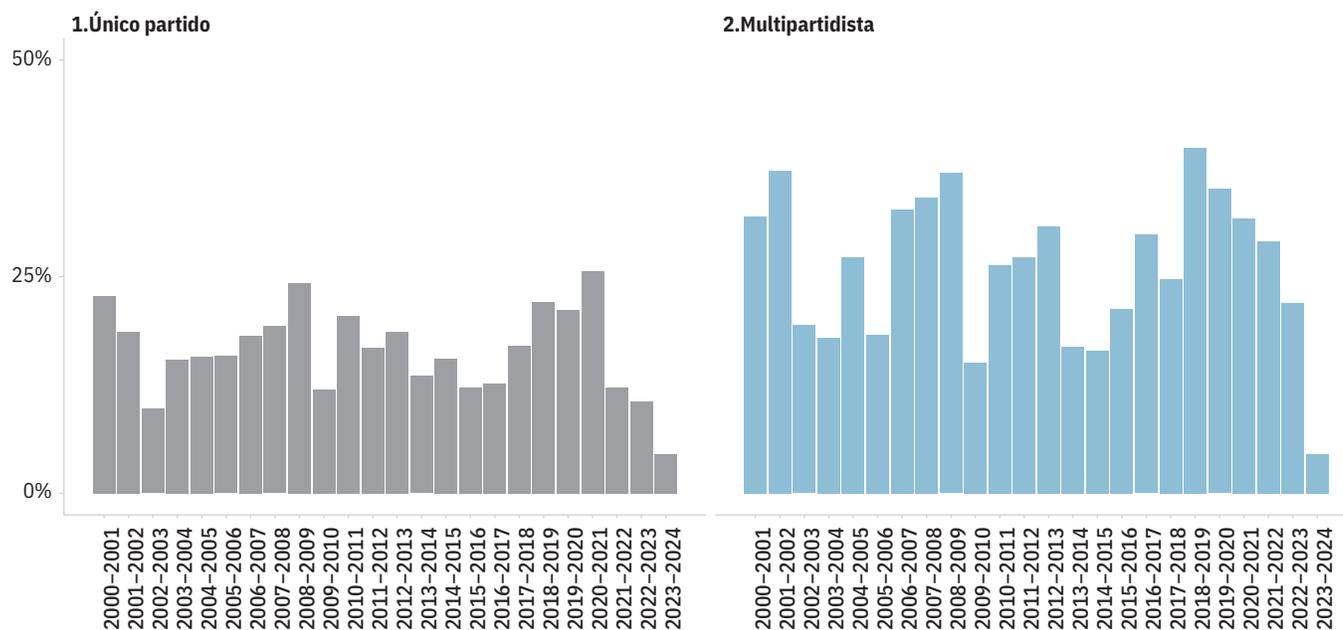
Desde el año 2000 hasta el cierre del año legislativo 2024, se han presentado un total de 6.938 proyectos de ley impulsados por un único partido como fracción. De estos, 2.113 proyectos fueron producto de alianzas partidarias, es decir, poco menos de una tercera parte. Se entiende como proyectos impulsados por alianzas partidarias las iniciativas en que figuran como firmantes al menos dos diputaciones de dos partidos políticos diferentes. Cabe destacar que, hasta abril de 2024, que marca el cierre del año legislativo 2023-2024, se registraron 155 proyectos de ley presentados mediante alianzas partidarias. Esta cifra se sitúa entre las más altas en la serie histórica, siendo comparable a los 158 proyectos registrados durante la legislatura 2018-2019, la más elevada hasta la fecha.

En el gráfico 5.16, se presentan los resultados del peso de las alianzas partidarias en la formación de leyes, expresados como el porcentaje de leyes

## Gráfico 5.16

### Tasa de éxito de las iniciativas parlamentarias, según tipo de proponente. 2000-2023.

(porcentaje de los proyectos aprobados entre los presentados)



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

aprobadas con respecto al total de proyectos presentados en ambas modalidades de iniciativa legislativa en el Congreso. A este cálculo se le denomina tasa de éxito del Congreso. Desde el año 2000, el entorno parlamentario ha favorecido la proliferación de iniciativas respaldadas por múltiples agrupaciones políticas en comparación con aquellas presentadas exclusivamente por una sola fracción. La información disponible permite concluir que los acuerdos multipartidistas han logrado un mayor éxito en la aprobación de leyes durante el período estudiado.

Los datos también destacan que, a pesar del elevado número de iniciativas presentadas por un único partido, estas no muestran una menor posibilidad de éxito que aquellas respaldadas por más de dos partidos. Sin embargo, las iniciativas multipartidistas, aunque menos numerosas, muestran una tasa de aprobación significativamente mayor, lo cual coincide con los análisis planteados por Gómez Campos y Herrera (2017). Al contrastar las leyes aprobadas en contextos bipartidistas y multipartidistas, ellos

encontraron una mayor aprobación de leyes por iniciativa de varios partidos en contextos de mayor fragmentación parlamentaria.

Un resultado especialmente importante es la fuerte disminución de la tasa de éxito de las iniciativas de los partidos en el Congreso durante el segundo año de la administración del presente gobierno, tanto para aquellas que son impulsadas por un único partido como para las que son producto de alianzas partidarias. El período de mayo de 2023 a abril de 2024 es, por mucho, el más bajo de toda la serie.

#### La formación de coaliciones parlamentarias ganadoras sigue sin ser prioridad del Ejecutivo

Al inicio de esta sección se planteó que el sistema político atraviesa una nueva etapa de entabamiento y parálisis. Esta situación, entre otros factores, reduce la posibilidad del sistema político para ofrecer resultados a la población que contribuyan a solucionar sus necesidades. Una manera concreta en la que es posible

romper este *impasse* es mediante esfuerzos deliberados por parte del Ejecutivo para la formación de alianzas o coaliciones políticas que aseguren mayorías parlamentarias para las iniciativas de su interés.

El espacio natural para promover estas coaliciones es la Asamblea Legislativa. El año anterior este Informe señaló que el gobierno no priorizaba agendas multipartidistas, lo que resulta relevante al evaluar saber si este panorama, desfavorable para el funcionamiento del sistema político, ha cambiado o se mantiene igual. La respuesta concreta es que el Poder Ejecutivo presidido por la administración Chaves Robles siguió mostrando, en su segundo año, un muy bajo interés en la construcción de coaliciones, y, desde la oposición política, tampoco se promovieron esfuerzos significativos en este sentido.

Para sustentar esta conclusión es necesario clasificar la producción legislativa de los últimos 24 años en varios grupos. El primero de ellos comprende las leyes aprobadas que fueron iniciativas

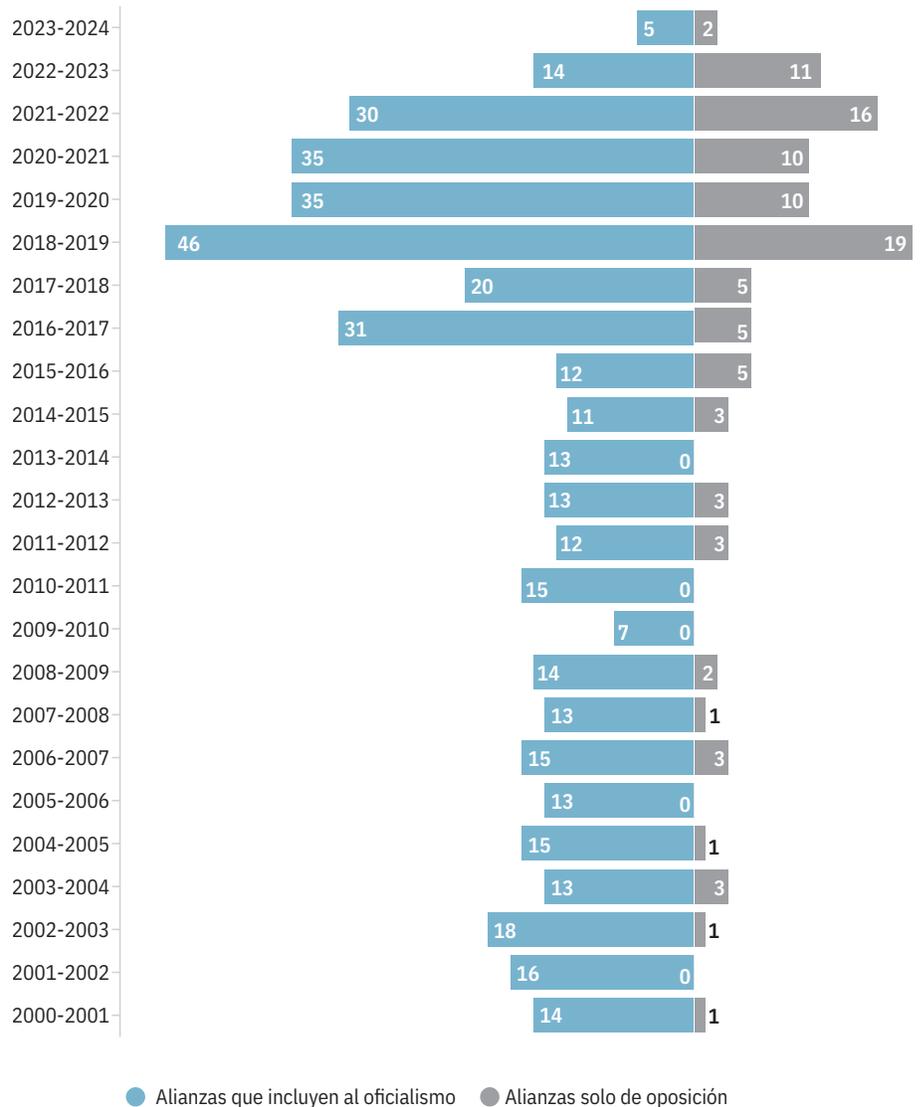
del Ejecutivo. Como ha sido visto, este grupo es reducido en cantidad y, aunque el Ejecutivo actual está entre los más exitosos, su agenda es muy acotada. El subconjunto de las leyes aprobadas que no fueron iniciativa del Poder Ejecutivo puede, a su vez, dividirse en dos. Por una parte, aquellas que fueron presentadas por una de las fracciones legislativas sin participación de otras fuerzas políticas y, por otra, aquellas que fueron producto de una alianza partidaria. Este último grupo es el de interés para el análisis de la importancia de las coaliciones partidarias en la formación de la ley, algo indispensable, como ya se dijo, en contextos multipartidistas. La evidencia disponible señala que las dos legislaturas de la Administración Chaves están entre las de menor presencia de coaliciones, ya sea promovidas con el oficialismo o solo entre fuerzas de oposición. En la última legislatura (2023-2024) el uso de coaliciones fue el más bajo de toda la serie. El contraste es marcado si se le compara con la Administración Alvarado Quesada que, en condiciones similares de debilidad legislativa, activó alianzas interpartidarias desde el partido oficialista, complementadas con coaliciones funcionales de oposición (gráfico 5.17).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA**  
 véase Aguirre y Cortés, 2024, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La falta de resultados del gobierno actual en el armado de coaliciones no se limita solo al plano interno de la formación de leyes dentro del Poder Legislativo. Una alternativa para forzar esos resultados en el Congreso es utilizar la presión extraparlamentaria para inducir a las y los congresistas a aprobar leyes de interés del Ejecutivo. Esto implica la movilización de fuerzas sociales y políticas afines para protestar por la demora en la aprobación de leyes, apoyar iniciativas y cabildar a diputaciones específicas. En otras palabras, se busca usar la “calle”

Gráfico 5.17

**Cantidad de leyes aprobadas promovidas con coaliciones de partidos políticos<sup>a/</sup>, por legislatura, según tipo de alianzas. 2000-2024**



a/ No incluye leyes que fueron iniciativa del Ejecutivo, ni de uno o varios diputados de un solo partido.  
 Fuente: Aguirre y Cortés, 2024.

para forzar la conformación de mayorías parlamentarias. La administración Chaves ha intentado en reiteradas ocasiones emplear este mecanismo. Sin embargo, ha tenido dificultades para traducir el alto respaldo popular (ver sección más adelante) en movilización social para fines de ejercer presión extraparlamentaria. Grupos

políticos afines a la actual administración han realizado intentos de articular movilizaciones extraparlamentarias; sin embargo, han sido de bajo perfil y baja asistencia. Dichos eventos tuvieron lugar los días 5 de diciembre de 2022 en las afueras del medio *CRHoy*, el 11 de septiembre de 2022 en la Plaza de la Democracia y el 17 de febrero de 2023 en

las afueras de la Asamblea Legislativa<sup>6</sup>. Estos magros resultados se repitieron en el período de mayo 2023 y la primera mitad del 2024.

En el Informe presidencial del 2 de mayo 2024, el mandatario Chaves comunicó el interés de convocar a un referéndum para impulsar un ambicioso conjunto de reformas que reorientaran la organización del Estado y, más en general, el rumbo del estilo de desarrollo del país. El mandatario nombró a esta propuesta ley “Jaguar”, en alusión al calificativo que un analista internacional dio al país en virtud de su desempeño reciente en los ámbitos del crecimiento económico, atracción de inversión extranjera directa e indicadores de estabilidad macroeconómica<sup>7</sup>. Este anuncio del Ejecutivo convergió con una fuerte presión mediática, especialmente en redes sociales, para que las y los diputados aprobaran la convocatoria al referéndum. Sin embargo, en la práctica, la iniciativa llegó tanto al Tribunal Supremo de Elecciones (convocatoria al referéndum por la vía ciudadana) como a la Asamblea Legislativa (convocatoria al referéndum por la vía legislativa). Por otra parte, las iniciativas remitidas a ambas sedes —con el mismo contenido— tenían un alcance mucho más limitado al anuncio del presidente en mayo. Se trataba de proyectos que se concentraban en el tema específico de reducir las atribuciones de la Contraloría General de la República para controlar la administración pública, con dos agregados específicos para promover la construcción de una marina en Limón y otras reformas sobre Japdeva.

Una vez presentadas las iniciativas de referéndum al TSE y la Asamblea Legislativa, se inició una fase de estudio de su admisibilidad, según lo establece el marco normativo vigente. El TSE trasladó una consulta de constitucionalidad a la Sala Constitucional y, en el plazo correspondiente, este tribunal declaró inconstitucionales varios artículos de la propuesta y tornó inviable la consulta. Ante ello, el gobierno desconvocó la ley “Jaguar”, reformuló la propuesta de ley y presentó una nueva versión aún más limitada, en la que dejó por fuera los artículos declarados inconstitucionales.

A la fecha de edición de este informe, la Sala Constitucional resolvió dos consultas sobre la nueva versión de la propuesta y la declaró inconstitucional.

En cuanto a la presión extraparlamentaria, el Ejecutivo y sus aliados tampoco lograron consolidar una movilización efectiva. El 25 de agosto de 2024 se promovió una convocatoria para manifestarse a favor del referéndum de la “Ley Jaguar”, pero el evento no se realizó. En resumen, el gobierno no logró traducir la presión mediática en acción parlamentaria efectiva, ni generar una movilización social y política que presionara al Congreso para adoptar una iniciativa que se consideraba estratégico.

### Temas relevantes para la ciudadanía ausentes en las prioridades de las fracciones parlamentarias

Una Asamblea Legislativa multipartidista y fragmentada, con partidos políticos debilitados, ¿cómo logra arribar a acuerdos? Uno de los *poderes legislativos formales* contribuye a entender cómo las diputaciones resuelven el problema de la construcción de acuerdos. Se trata del mecanismo de las reuniones semanales de las jefaturas de fracción con el Directorio Legislativo. Estas se encuentran reguladas por los artículos 8 y 9 del Reglamento Legislativo. En dichas reuniones de jefaturas, las fracciones escogen y presentan sus temas prioritarios ante el resto de líderes de bancada.

El objetivo del análisis del Informe en este tema es identificar los temas relevantes para las fracciones. Se parte del supuesto de que, al presentar ciertos temas en la reunión de las jefaturas de fracción, un partido busca colocarlo como parte de la agenda de la Asamblea Legislativa y busca apoyos para su avance. Previo a estas reuniones, se asume que los miembros de cada partido han realizado un ejercicio similar. En términos generales, estas reuniones son un espacio para la agregación de intereses en el parlamento y la construcción de una agenda legislativa viable.

En la presente edición, se realiza por vez primera un estudio sobre este mecanismo parlamentario, lo que permite

empezar a llenar un vacío en el análisis legislativo e identificar cuáles temas son definidos por las fracciones como prioritarios. La metodología utilizada fue la revisión de las actas de las reuniones de jefaturas de fracción y los temas de los proyectos de ley que dichas jefaturas definieron como prioritarios. Se contabilizaron los temas según sus menciones (recuadro 5.4). Esta información permite valorar la coherencia entre las prioridades y sus propuestas de campaña, así como las coincidencias entre fracciones por determinados temas. En el futuro, podrá estudiarse, además, la tasa de éxito de las distintas fracciones parlamentarias a la hora de colocar sus temas en la agenda legislativa y, eventualmente, lograr que se aprueban.

La evidencia disponible muestra que los temas sociales y finanzas públicas sobresalen como los que más interesan a las agrupaciones políticas en las dos legislaturas estudiadas. El tema de seguridad ciudadana, que encabeza las preocupaciones de las personas y ha sido mencionado como el principal problema del país (CIEP-UCR), no tiene una acogida como una de las prioridades de ninguna jefatura a lo largo de 2022 y 2023, aunque sí es mencionado por algunas fuerzas políticas. Otras ausencias importantes que sí son mencionadas por las personas en los estudios de opinión son educación, pobreza y costo de vida. Por su parte, un asunto de menor relevancia, como las autorizaciones municipales, aparece mencionado en varias fracciones políticas (gráfico 5.18).

Un aspecto de interés es: ¿qué tanto coinciden estos temas con lo que estas mismas agrupaciones le presentaron a la ciudadanía en la campaña electoral 2022? En las elecciones del 2022, el Programa Estado de la Nación efectuó un análisis de contenido de los planes de gobierno de las distintas agrupaciones políticas. Estos análisis arrojaron un hallazgo clave: los partidos políticos se preparan para competir, pero no para gobernar (Gómez Campos et al., 2022). Al respecto, cabe plantearse en qué medida estos datos de prioridades de las jefaturas de fracción refuerzan o debilitan esa conclusión.

Recuadro 5.4

**Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción**

El estudio de las prioridades de las jefaturas de fracción toma como fuentes de información las minutas elaboradas a partir de la observación de las sesiones de esos liderazgos. Las reuniones se realizan regularmente los jueves de cada semana entre las 11:00 a.m. y la 1:00 p.m. La observación de estas sesiones se realizó por medio de alguno de los canales de la Asamblea Legislativa disponibles al público<sup>8</sup> y se toma nota de las diferentes peticiones realizadas por la persona representante de cada divisa.

La dinámica de la reunión incluye revisar la agenda propuesta por cada día de la semana y la presentación de observaciones, objeciones o apoyos a cada uno de los proyectos de ley de cada vocería presente. A partir de esta dinámica se toman acuer-

dos que se materializan en una moción de posposición<sup>9</sup>.

Al final de la reunión de jefaturas de fracción, cada representante propone proyectos de ley para que se discuta la posibilidad de su ingreso a la moción de posposición de alguna de las sesiones del Plenario, de esa semana o semanas posteriores, con lo cual se determina que dichas solicitudes representan las prioridades de las jefaturas de fracción. Esto es lo que se registra para el presente acápite. Asimismo, se establece cuál es la fracción solicitante, el tema al que corresponde el proyecto solicitado y la legislatura en la cual se dio este para efectos de generar el análisis correspondiente.

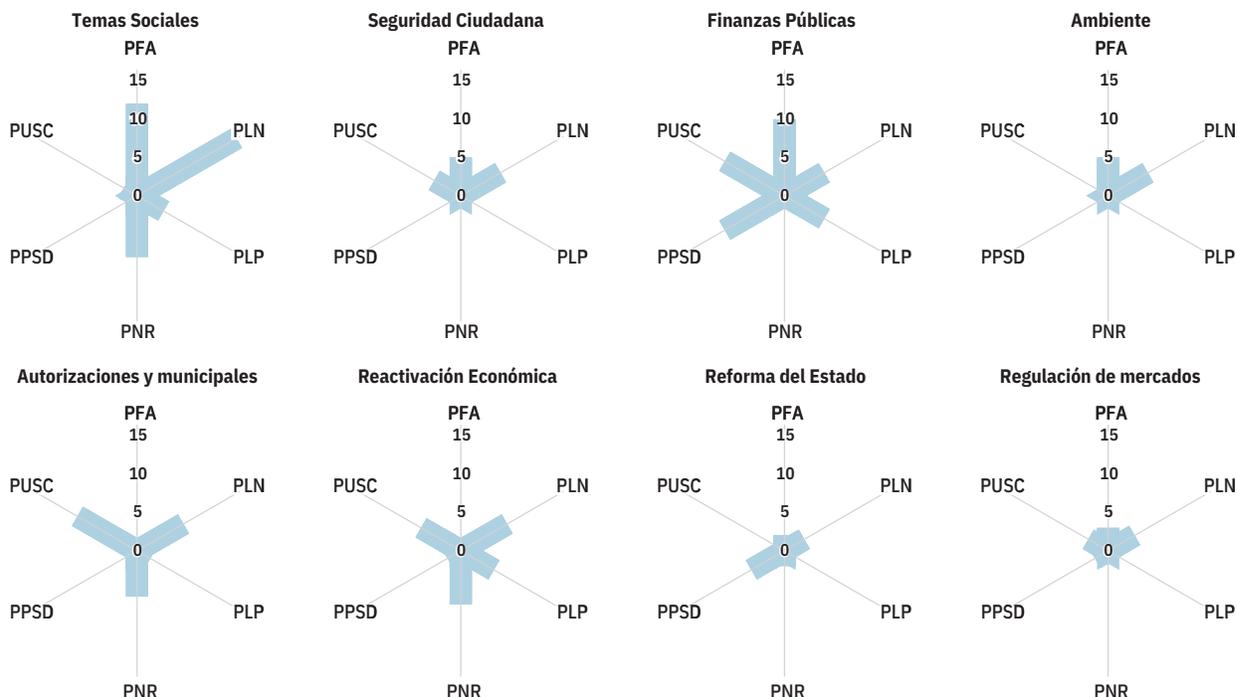
Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

Existe una diferencia significativa y sistemática entre las promesas de campaña y las prioridades de las fracciones legislativas en la reunión de las jefaturas de fracción. La lista de temas escogidos como prioritarios por estas jefaturas es mucho más amplia y diversa que los temas incluidos en los planes de gobierno. Los temas que aparecen en color son aquellos que coinciden con los planteados en el plan de gobierno. Como se muestra, hay poco color en el cuadro, lo cual quiere decir que hay pocas coincidencias.

En estos planes, los temas de economía y empleo, pobreza y desigualdad y gestión política son los tres únicos que aparecen en los primeros lugares en los programas de todos los partidos. En algunos casos, estos temas coinciden con los priorizados por las jefaturas legislativas, aunque ciertos temas aparecen en los programas o en las reuniones de jefaturas, pero no en ambas. Uno de los casos más llamativos es el de las autorizaciones municipales, el cual no se mencionaba en los planes de gobierno. Una posible explicación a

Gráfico 5.18

**Temas definidos como prioritarios por las jefaturas de fracción, según partidos políticos. 2022-2024**



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpízar y Mena, 2024.

esta disparidad es que los planes son elaborados por candidaturas nacionales, mientras que las diputaciones son electas de manera territorial. La otra explicación se puede asociar a la separación entre los partidos como organizaciones políticas electorales y el funcionamiento de su fracción legislativa, a tal punto que estas últimas actúan como si fuesen completamente independientes (cuadro 5.7).

### En ausencia de agendas legislativas de peso se intensifica el control político

El control político, potestad de las diputadas y diputados de la Asamblea Legislativa, se define como el poder de indagar, preguntar o investigar cualquier actuación de alguna institución del Estado o de algún político individual

(Solano, 2023). Su función es exigir y atribuir responsabilidades políticas sobre los actos públicos a partir de la confrontación de las decisiones y actividades del gobierno de la República, entes, órganos y personas funcionarias públicas, con el marco jurídico, los principios éticos y el programa de gobierno presentado en la campaña electoral (Solano, 2023 y Hernández, 2000).

El fundamento jurídico del control político está establecido en la Constitución Política en su artículo 121, incisos 23 y 24, los cuales definen las atribuciones de nombrar comisiones de investigación e interpelación y censura de los ministros de gobierno. Además, el Título IV, capítulo I del Reglamento de la Asamblea Legislativa dedica cuatro artículos (211, 212, 213 y 214) a los pro-

cedimientos de control político y los artículos 90 al 97 desarrollan la conformación y potestades de las comisiones especiales.

El control político, como poder formal del parlamento, se ejerce por medio de la moción de censura, los resellos legislativos, la conformación de comisiones especiales de investigación y el espacio de control político en las sesiones plenarias del parlamento. La moción de censura está regulada en el inciso 24 del artículo 121 de la Constitución Política y ampliado en el artículo 214 del Reglamento Legislativo. Se trata de una sanción política, no legal (Solano, 2023). Para que la censura se apruebe, se requiere el respaldo de dos tercios de los congresistas presentes; es decir, si asisten las 57 diputaciones, el umbral para la aprobación es de 38 votos.

## Cuadro 5.7

### Comparación de las prioridades en los planes de gobierno y reuniones de jefaturas de fracción

Partido político	Jefaturas de fracción		
	Plan de Gobierno	I Legislatura	II Legislatura
PLN	Economía y empleo	Sociales y reactivación económica	Sociales
	Pobreza y desigualdad	Seguridad ciudadana	Autorizaciones municipales
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Finanzas públicas
PPSD	Pobreza y desigualdad	Finanzas públicas	Finanzas públicas
	Economía y empleo	Reactivación económica	Reforma del Estado
	Gestión Política	Banca y finanzas	Regulación de mercados
PUSC	Economía y empleo	Finanzas públicas	Autorizaciones municipales
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Finanzas públicas
	Pobreza y desigualdad	Sociales	Seguridad ciudadana
PLP	Economía y empleo	Sociales y Finanzas Públicas	Finanzas públicas
		Finanzas públicas	Reactivación económica
		Reactivación económica	Sociales
	Pobreza y desigualdad	Ambiente	Autorizaciones municipales
	Gestión Política		Reformas al reglamento o Constitución
NR	Pobreza y desigualdad	Reactivación económica	Sociales
	Economía y empleo	Seguridad ciudadana	
	Gestión Política	Autorizaciones municipales	Reactivación económica
FA	Pobreza y desigualdad	Sociales	Finanzas públicas
	Gestión Política	Finanzas públicas	Sociales
	Economía y empleo	Seguridad ciudadana	Ambiente

Fuente: Alpizar y Mena, 2024.

Este mecanismo no ha tenido un uso frecuente en la historia política reciente de la Segunda República. Únicamente ha habido doce solicitudes de mociones de censura a ministros de gobierno entre 1956 y 2024. De los doce intentos, dos han sido aprobados, cuatro fracasaron porque no se lograron los votos suficientes y los otros seis no fructificaron porque los jefes en cuestionamiento renunciaron a su cargo o por otras razones. Tres de los doce casos mencionados ocurrieron durante la presente administración (25%), una concentración inusual.

El primer voto de censura aprobado se registró en diciembre de 1995, fecha en la que 51 diputados censuraron al entonces ministro de Seguridad Pública Juan Diego Castro. El segundo corresponde a la censura de 33 congresistas a la ministra de Educación Anna Katherina Müller, aprobado en julio de 2024 (cuadro 5.8).

El segundo mecanismo de control político del Poder Legislativo es el ejercicio del resello legislativo a leyes vetadas por el Ejecutivo. La potestad del Poder Ejecutivo de vetar una ley (parcial o completamente) está establecida en la Constitución Política en los artículos 125, 126, 127 y 128, por criterios de oportunidad, conveniencia o inconstitucionalidad. No obstante, la Asamblea Legislativa puede anular el veto presidencial, pero para ello requiere de dos tercios del total de sus miembros. A este procedimiento se le conoce como resello. Para que un resello se concrete, es necesario conformar una amplia y diversa coalición de fuerzas políticas, un obstáculo que le exige a la oposición mayor empeño, especialmente en períodos multipartidistas.

Vetar una ley de la República tiene un alto costo político, ya que genera un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y, si esto ocurre en los primeros doce meses de gestión, el impacto del conflicto puede ser mayor. Por ello, un Ejecutivo que tenga una situación política adversa en el Congreso, como es el caso en la actualidad, ya que cuenta con una fracción oficialista pequeña, tendrá, comparativamente, menor incentivo para vetar una ley, pues la Asamblea Legislativa puede reunir el apoyo necesario para resellar la ley vetada y que esta

### Cuadro 5.8

#### Votos de censura y su resultado. 1956-2024

Año	Persona involucrada	Ministerio	Resultado
1956	Max Terán Valls	Minsa	Fallido
1968	Alvaro Hernández Piedra	MH	Fallido
1971	Fernando Batalla Esquivel	MAG	Fallido por votación insuficiente
1985	Benjamín Piza Carranza	MSP	Fallido
1991	Víctor Herrera Alfaro	MSP	Fallido
1995	Juan Diego Castro	MSP	Aprobado
2013	René Castro Salazar	Minae	Fallido por votación insuficiente
2018	Edgar Mora Altamirano	MEP	Fallido por votación insuficiente
2020	Víctor Morales y Luis Daniel Soto	Presidencia y Mideplan	Fallido por renuncia de jefes
2023	Joselyn Chacón Madrigal	MINSA	Fallido por renuncia de jefes
2023	Nogui Acosta Jaén	MH	Fallido por votación insuficiente
2024	Anna Katharina Müller Castro	MEP	Aprobado

Fuente: Elaborado con base en consulta del Archivo Nacional.

entre en vigencia a pesar de la oposición manifiesta del Ejecutivo. Ahora bien, si el Ejecutivo cuenta con respaldo en el Parlamento, es de esperar que su disposición a vetar leyes sea mucho mayor, pues puede tener mayor certeza sobre el desenlace.

Un análisis a largo plazo sobre los vetos presidenciales y los resellos muestra la dinámica histórica de su uso. La cantidad de vetos en los primeros años de gobierno fue mayor entre 1953 y 1983 que a partir de 1986. La administración Chaves Robles sobresale por registrar el mayor porcentaje de resellos en sus dos primeros años: de cinco leyes vetadas, cuatro fueron anuladas por la Asamblea mediante el resello, lo que implica una efectividad del veto del 20%.

El tercer mecanismo de control político *formal* estudiado en esta edición del Informe es la conformación de comisiones especiales legislativas para fines de investigación. Esta potestad está contemplada en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 90-97 del reglamento parlamentario. Las comisiones especiales o no permanentes son órganos designados para el estudio de un asunto específico o para el cumplimiento de un objetivo particular. Estas comisiones incluyen aquellas establecidas

según lo dispuesto en el artículo 121, inciso 23 de la Constitución Política de Costa Rica.

Típicamente, estas se han conformado para el cumplimiento de alguno de los siguientes tres mandatos específicos: en primer lugar, presentar informes de algún tema particular o dictaminar proyectos de ley, dependiendo de la autorización otorgada por el Plenario Legislativo al momento de su creación, incluyendo reformas a la Constitución Política; en segundo lugar, investigar sobre algún tema en particular y, por último, investigar sobre el ejercicio de funcionarios públicos de todos los poderes de la República.

En una resolución del año 1997, la Sala Constitucional (n° 1954) determinó que estas comisiones son órganos de carácter político —no judicial— cuya actividad principal consiste en la recolección de información. Además, indicó que no juzgan ni imponen sanciones desde el punto de vista jurídico aun cuando en el respectivo dictamen hagan determinadas recomendaciones no vinculantes, sino que su función es formar y alimentar la opinión pública sobre asuntos de interés general e informar al Plenario sobre el resultado de la investigación, para que la Asamblea Legislativa pueda cumplir con el ejercicio de su poder formal de control político.

El Programa Estado de la Nación utiliza datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa para el período 1982-2018, complementados con datos más recientes, para examinar el uso de este mecanismo por parte de las diputaciones.

A partir de estas consideraciones se llega a la siguiente clasificación de tipo de comisiones:

- **Comisiones de investigación:** Investigan cualquier asunto que la Asamblea les encomiende y rinden el informe correspondiente.
- **Comisiones ad hoc:** Comisiones para el estudio de un asunto determinado o para el cumplimiento de una misión.
- **Comisiones disciplinarias o acusatorias:** Comisiones de investigación sobre las acusaciones a los miembros de los Supremos Poderes.

El paso del bipartidismo al multipartidismo parece haber influido significativamente en la conformación de estas comisiones. A partir del periodo 2002-2006 se observa una reducción en el número total de comisiones especiales, una tendencia que se mantiene en niveles muy por debajo del promedio en los periodos constitucionales subsiguientes (gráfico 5.19).

Entre 1982 y 1998 se conformaron en promedio 33 comisiones especiales por período constitucional. Destaca el periodo 1998-2002, que reporta el máximo histórico con la creación de 47 comisiones especiales en esos cuatro años (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). Sin embargo, esta tendencia se revierte durante los tres primeros periodos de la década de 2000, reflejando una significativa disminución en la formación de estas comisiones.

No obstante, a partir de 2014, se observa un cambio en la tendencia, con un retorno a las cifras promedio vistas durante la época del bipartidismo. En la actual legislatura, dos de estas comisiones han tenido un fuerte protagonismo en la agenda pública y mediática: la que investiga el financiamiento de la cam-

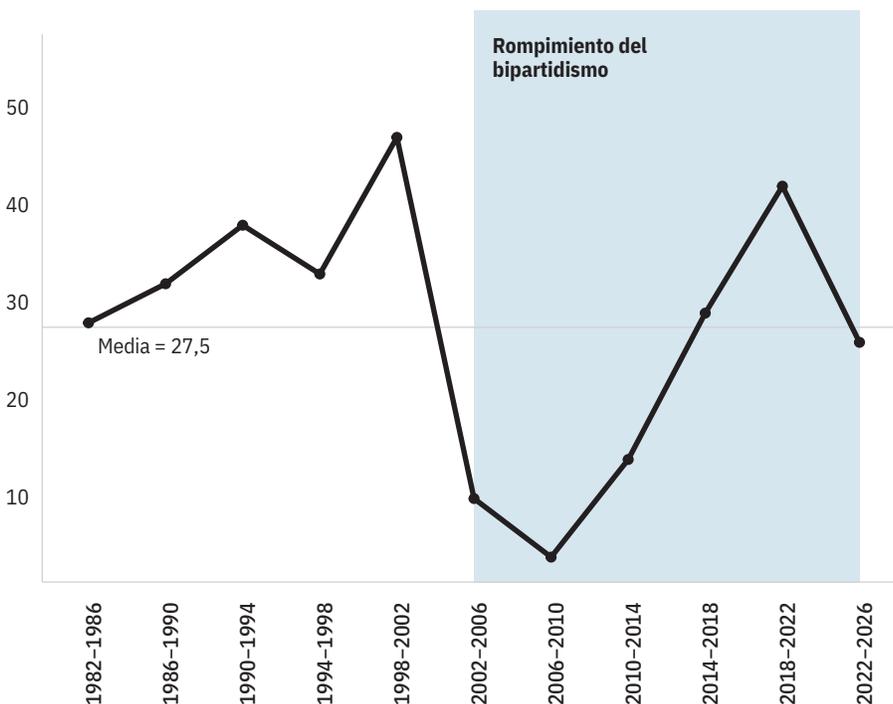
paña electoral de 2022 y la que indaga sobre los contratos de publicidad estatal administrados por el Sinart.

Sobre este comportamiento, han sido planteadas al menos dos hipótesis como correlato a este comportamiento (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015). En primer lugar, la mayor representación de partidos en el Congreso ha complicado el proceso legislativo necesario para la conformación de estas comisiones, pues la fragmentación política hace más difícil lograr los acuerdos políticos sobre estas. En segundo lugar, diversas reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa durante este periodo han establecido varias Comisiones Especiales Permanentes con potestades de fiscalización y control político, algunas de las cuales también tienen la facultad de investigar<sup>10</sup>.

El último mecanismo formal del Congreso que se estudia en esta edición es el espacio de control político en el plenario de la Asamblea Legislativa. Este espacio está asignado a las sesiones de los días lunes, martes y jueves, cuando se dedican 30 minutos (y hasta dos horas los miércoles en la primera parte) al uso de la palabra de los diputados y diputadas. Dado que el tiempo para este tema es limitado, se distribuye de manera proporcional al tamaño de la fracción (Solano, 2023). Hasta ahora, este ha sido un tema poco explorado en los análisis de gestión legislativa a pesar de su relevancia y no se ha incluido en anteriores Informes. Sin embargo, el reciente acceso a información sobre la materia permite, en esta oportunidad, efectuar una exploración inicial e ir sentando las bases para estudios en el futuro (recuadro 5.5).

Gráfico 5.19

### Cantidad total de Comisiones Especiales conformadas por periodo constitucional. 1982-2024



Fuente: Aguirre y Cortés, 2024, con base en datos del Departamento de Servicios Parlamentarios.

### Recuadro 5.5

#### Precisiones metodológicas con respecto a las prioridades de las jefaturas de fracción

Cuando este informe analiza el control político en las sesiones del plenario legislativo, no se refiere a la actividad o función propia del Parlamento en general, sino a un apartado dentro de la primera parte de estas sesiones, específicamente la denominada “régimen interno”. El control político al que se hace referencia en este acápite es un espacio (de 30 minutos los lunes, martes y jueves; y de hasta dos horas los miércoles<sup>11</sup>) que tienen las diferentes fracciones para referirse a temas de su interés.

Dicho tiempo se divide entre los grupos representados en la Asamblea Legislativa, usualmente en intervalos de cinco minutos cada uno, que se destinan a cada diputado y diputada, según los acuerdos internos de cada fracción. De este modo, para el levantamiento de los datos relevantes, se realizó una revisión de las actas del Plenario para

registrar las intervenciones de cada legislador y legisladora.

Dicha documentación se encuentra disponible en el sitio web de la Asamblea Legislativa, en la parte denominada “Trámite de ley y control político”, en la sección de “Actas” y el enlace de “Actas del Plenario”. Al revisar la constancia escrita de cada sesión, se busca y lee cada intervención de las diputaciones participantes en el control político y se registra cada intervención que tengan durante este espacio, así como la fracción, el número de sesión, el tipo de sesión, el área temática<sup>12</sup> y el tema central de la alocución. Además, se señala si la intervención es propositiva o no.

Fuente: Alpízar y Mena, 2024.

En teoría, las diputaciones de los partidos de oposición deberían ser quienes ejerzan de manera más activa este poder formal, en virtud de que su naturaleza está orientada a investigar y exigir rendición de cuentas al Poder Ejecutivo por sus actuaciones y decisiones. Sin embargo, la evidencia empírica para el período 2022-2024, no necesariamente apoya este supuesto.

Un primer hallazgo es que los roles de las fracciones legislativas en estas sesiones de control político se invierten. Las personas representantes de la bancada oficialista encabezan las intervenciones de control político, tanto en la primera como en la segunda legislatura, a pesar de que cuentan con menos diputados que la primera minoría del Plenario (PLN) o una cantidad similar a otras fracciones. Pilar Cisneros Gallo (70 intervenciones) y Manuel Morales Díaz (62), electos por el PPSD, son los que más intervenciones tienen en el espacio de control político, junto con Fabricio Alvarado Muñoz (67), un diputado con importan-

tes afinidades con el gobierno actual. Por debajo de estas personas aparecen otras diputaciones opositoras. En resumen, el oficialismo recurre al espacio de control para defenderse de los ataques y del control que ejercen las fuerzas de oposición.

El segundo hallazgo relevante es que la bancada oficialista no hace mención, en estos espacios de control político, de aquellos temas en los que la ciudadanía desapruueba la gestión gubernamental. Por ejemplo, no se refiere a educación, salud y seguridad. Mientras la oposición habla sobre temas sociales, gobernanza, finanzas y educación, las personas congresistas de la fracción de gobierno priorizan la gobernanza, reactivación económica e infraestructura (gráfico 5.20).

#### Actores políticos recurren a los poderes informales en una dinámica de ataques y contraataques

En un contexto político donde los actores políticos emplean de manera selectiva algunos de sus poderes formales, tanto

el Poder Ejecutivo como el Legislativo atenúan ciertos aspectos mientras avivan otros. Al no obtener resultados plenos en la promoción de sus prioridades, el uso de *poderes informales* adquiere gran relevancia. La razón de esta importancia es que permiten, por una parte, apelar a la sociedad y a otras fuerzas políticas para crear climas de opinión pública a determinadas prioridades y, por otra, persuadir a determinadas fuerzas para sumar apoyos o disuadir que ataquen las posiciones partidarias o gubernamentales.

Como se mencionó en la introducción de esta sección, a diferencia de los *poderes formales*, estipulados en la Constitución Política y las leyes, los informales están definidos por la costumbre y los recursos a disposición de los actores políticos.

En la lista de *poderes informales* del Ejecutivo aparecen los siguientes (cuadro 5.5 al inicio de la sección de gestión política responsable):

- el poder del megáfono;
- la incidencia en la designación de jerarcas de otros poderes u órganos de control político;
- la convocatoria a los otros Poderes para resolver problemas.

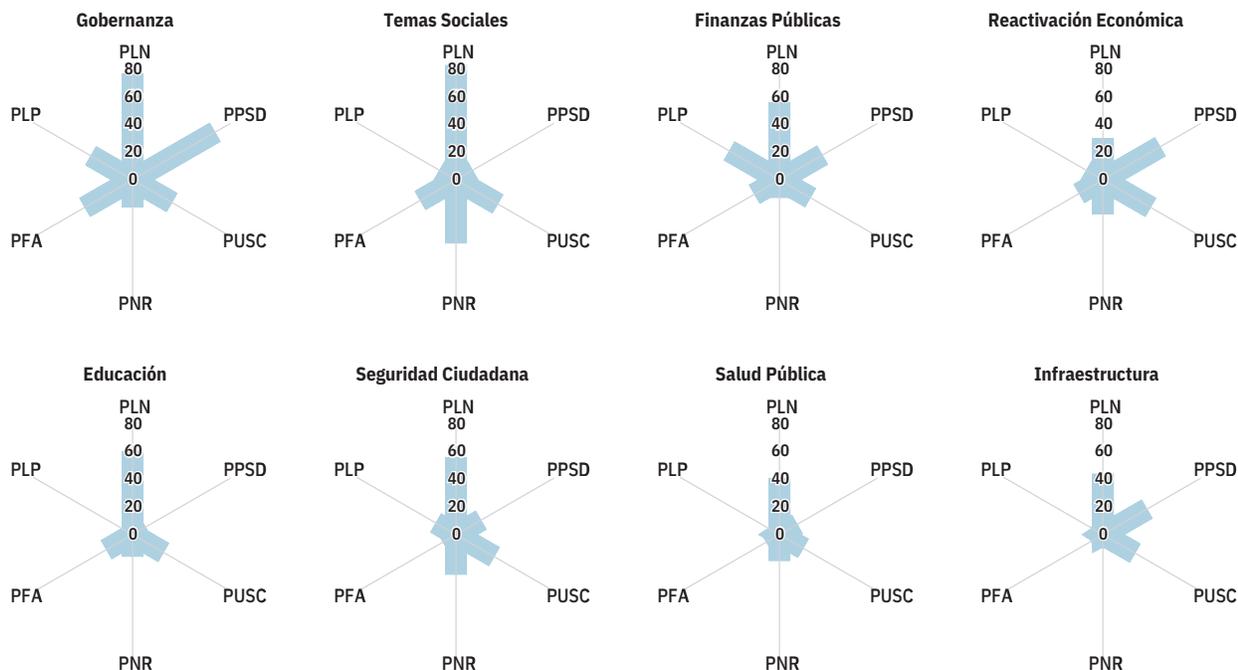
Este apartado del capítulo inaugura el estudio de las atribuciones informales de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El principal hallazgo de estos análisis es que, ante el uso menguado de algunos poderes formales, el Ejecutivo actual recurre al poder del megáfono como instrumento para el ataque y, en respuesta, los partidos opositores en el Congreso responden conteniendo o frenando dichos ataques. Como resultado, el sistema político se enfasca en repetitivas estrategias de ataque y defensa sin resolver las principales necesidades del país.

#### El poder del megáfono ha sido un arma de ataque por parte del Ejecutivo

El poder del megáfono del Ejecutivo se refiere a las acciones mediante las cuales el presidente y su gabinete comunican y expresan sus intereses, opiniones

Gráfico 5.20

**Temas mencionados en los espacios de control político de las sesiones legislativas, según partido político. 2022-2024**



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpizar y Mena, 2024.

y preferencias a la ciudadanía. Aunque la ciudadanía también tiene derecho a expresarse en Costa Rica, la diferencia sustancial radica en que las autoridades electas tienen la capacidad de hablar y ser escuchadas por múltiples audiencias a la vez. Sus palabras, discursos y mensajes se amplifican y se divulgan por diferentes medios de comunicación y canales, por lo que su alcance es masivo. Una forma sencilla de interpretar esta diferencia es mediante la metáfora del megáfono. Al comunicarse, el presidente o presidenta de turno lo hacen con la amplificación que da un megáfono, como el que usan los líderes para dirigirse a sus manifestantes. En inglés, a este poder se le conoce como *bully-pulpit*<sup>13</sup>, un poder político informal de gran trascendencia.

No se trata de un poder informal nuevo o derivado de una reforma reciente, sino todo lo contrario. Lo novedoso, en el contexto del Informe Estado de la Nación, es que por primera vez se estudia con cierta profundidad, procurando

identificar sus contornos, así como las repercusiones políticas de sus usos.

El poder del megáfono es versátil y comprende diversos mecanismos, desde declaraciones, discursos, conferencias de prensa, manifestaciones y respuestas a consultas de periodistas o medios de comunicación. Puede ser utilizado de manera frecuente o esporádica, con alta o baja intensidad y estar orientado a la persuasión y la construcción de consensos y también a dirigir ataques a adversarios e instituciones como en la actualidad.

Con el fin de estudiar el uso del poder del megáfono se utilizó información recopilada de las conferencias de prensa semanales que realiza el Poder Ejecutivo, un mecanismo al que la presente administración de gobierno ha acudido con especial asiduidad. Aunque gobiernos anteriores también utilizaron las conferencias de prensa, su frecuencia y periodicidad aumentaron significativamente bajo la presente administración.

En el período 2022-2024, el presidente

de la República, ministros y ministras del gabinete y personas jerarcas de los ministerios e instituciones descentralizadas han utilizado un formato similar al de un noticiero oficial de gobierno. Primero se dan a conocer noticias relacionadas con actividades gubernamentales y luego se responden preguntas de periodistas. Este segundo espacio el presidente Chaves Robles lo ha empleado para dirigir críticas o ataques a varios actores institucionales o políticos, tales como los Supremos Poderes de la República, instituciones públicas y privadas, políticos en particular y a determinados periodistas y medios de comunicación<sup>14</sup>, como se verá más adelante. Dado que se trata de eventos regulares y de amplia cobertura, la información que se transmite, y especialmente la forma en que se hace, tiene un alto valor analítico (recuadro 5.6).

Además de la información de las conferencias de prensa, se utilizan otros eventos como declaraciones de las autoridades, discursos y entrevistas en medios

Recuadro 5.6

**Precisiones sobre la información de las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno**

En las conferencias de prensa del Consejo de Gobierno se utiliza como fuente de información las minutas que resumen las intervenciones del Presidente de la República en la primera parte, las de sus jefes y otras personas en la segunda parte, y una tercera minuta que da cuenta de los intercambios entre el equipo de Gobierno (en la que el Presidente Chaves tiene una prominente participación) y los medios de comunicación presentes, que realizan preguntas.

Para elaborar las minutas, se realizó una observación de cada sesión semanal, desde mayo de 2022 mediante la transmisión por medio del canal de YouTube “PresidenciadelaRepublicaCR”. Se registraron las intervenciones del mandatario sobre actores políticos relevantes de los Poderes Legislativo y Judicial, detallando las personas aludidas, el poder en el que ejercen sus funciones, el tema específico, el área temática, la fecha y el año de gobierno en que se presentó. Asimismo, se registraron las intervenciones de cada jerarca, señalando su ramo, fecha y año de gobierno para determinar el protagonismo de cada uno.

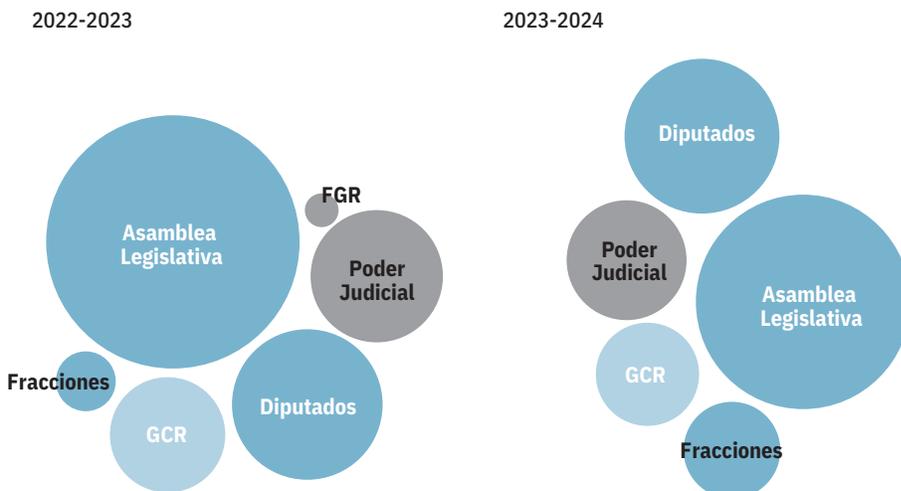
Fuente: Alpizar y Mena, 2024.

de comunicación cuando estén disponibles. Esta información permite identificar cuáles son las instituciones públicas más mencionadas en las intervenciones semanales después del Consejo de Gobierno, lo que ayuda a evaluar la centralidad de esas instituciones en los mensajes del Ejecutivo. Las cuatro entidades más mencionadas han sido la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y la Sala Constitucional (gráfico 5.21).

Estos resultados no son una mera coincidencia, están ligados con un uso del *poder informal* del megáfono que ha sido

Gráfico 5.21

**Menciones a instituciones públicas en las Conferencias de Prensa del Consejo de Gobierno. 2022-2024**



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en Alpizar y Mena, 2024.

utilizado con fuerza por el actual mandatario. En la edición anterior de este capítulo, se planteó que, con la llegada de la Administración Chaves, se inauguró un nuevo estilo de conducción gubernamental, caracterizado por el uso del antagonismo como método para apoderarse y retener la iniciativa política. Este enfoque se acompaña de una apuesta por coaliciones no ganadoras pero funcionales para sus objetivos tácticos, con una renuncia expresa, hasta el momento, a la formación de mayorías políticas en el parlamento.

En este contexto, el antagonismo implica el intento de gestionar los asuntos públicos desde la Presidencia de la República y de cuestionar la legitimidad de los actores que real o perceptualmente considere que se le oponen. El Ejecutivo procura mantener continuamente la iniciativa política como medio para reforzar el débil mandato político de origen, nacida en las urnas, con la construcción de una legitimidad de resultados de políticas públicas. Este antagonismo implica esfuerzos expresos e intentos para rediseñar el ámbito de las competencias del Ejecutivo, expandiéndolas a fin de atenuar los controles que se ejercen

sobre su acción desde otros poderes de la República o desde agencias especializadas de rendición de cuentas horizontal.

La información analizada para este Informe permite afirmar que el megáfono presidencial no solo es empleado para comunicar las prioridades de gobierno, sino también como instrumento para atacar y confrontar a los otros poderes de la República, instituciones de control político, personas, medios de comunicación y periodistas. Se trata del instrumento mediante el cual el presidente antagoniza y amplifica sus ataques. Cabe aclarar que no se está afirmando que otros presidentes no lo hayan utilizado como un recurso ni que, en ocasiones, le hayan dado un uso similar. Lo que sucede es que el mandatario Chaves ha hecho del megáfono su arma política por excelencia en la aplicación de su estrategia de antagonizar con sus adversarios y opositores.

Un recuento de los ataques del presidente Chaves a otros poderes y a la CGR revela este uso antagonista de su discurso y la forma en la que es escuchado el mandatario (gráfico 5.22). Al inicio del período presidencial, dichos ataques eran menos frecuentes. No obstante, conforme

Gráfico 5.22

### Ataques del Poder Ejecutivo a otros poderes del Estado y CGR. Junio 2022 a septiembre de 2024



Fuente: elaboración propia con base en recuento de noticias de los siguientes medios de comunicación: *La República*, *DelfinoCR*, *CRHoy*.

el tiempo avanza, se han intensificado en cantidad, son más frecuentes y, en ocasiones, van dirigidos contra varias entidades al mismo tiempo. En otras palabras, es un recurso que se ha ido empleando *in crescendo*.

En los regímenes democráticos presidencialistas, los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo son naturales, pues cada uno de estos poderes tiene una legitimidad de origen propia y, a diferencia de los sistemas parlamentarios, ninguno tiene precedencia sobre el otro. Sin embargo, durante la presente administración de gobierno, se han tornado muy frecuentes. En cambio, los ataques del Ejecutivo al Poder Judicial son una anomalía en la historia política reciente de Costa Rica. Los datos del proyecto Variedades de la democracia (V-Dem) corroboran esta afirmación. Por más de un siglo (1900-2022) no se registraron ataques a la integridad del Poder Judicial. Sin embargo, en 2023 este indicador, basado en evaluaciones de expertos, experimentó un cambio importante al registrar eventos políticos de esta naturaleza. Cuando se le compara con lo acontecido en otras sociedades, en el 2023 el nivel del indicador de “Ataques del Ejecutivo al Judicial” fue muy similar en nuestro país y en Estados Unidos, un país en el que la Corte Suprema Justicia enfrenta fuertes cuestionamientos políticos (Costa Rica puntúa 3,1 y Estados Unidos 3,2 en la escala original del indicador en 2023).

#### Ejecutivo cede la iniciativa en poder de convocatoria a otros poderes de la República

Un tercer *poder informal* del Ejecutivo es la convocatoria de autoridades y jerarcas de los otros poderes de la República a discutir y deliberar sobre asuntos de interés público y relevancia nacional para promover agendas de política pública de interés nacional. Este mecanismo resulta crucial en tiempos de crisis y emergencias nacionales y ha sido utilizado para promover reformas o transformaciones de la sociedad. Por ejemplo, en el marco de la crisis fiscal y frente al shock económico y sanitario de la pandemia del covid-19, los jerarcas de los tres poderes de la

República se reunieron el 6 de octubre del 2020 y discutieron los alcances del retiro del plan de negociación con el Fondo Monetario Internacional.

Estas reuniones entre los presidentes de los poderes del Estado tienen una gran trascendencia en términos de la coordinación interinstitucional. En algunas ocasiones, el Poder Judicial ha utilizado estos espacios para manifestar sus puntos de vista y diferencias con respecto a proyectos de ley e iniciativas que proponen reformas a códigos o normas que pueden tener fuertes repercusiones en su gestión interna. El Legislativo los ha aprovechado para zanjar diferencias en relación con iniciativas de gran calado y negociar cambios. Por último, el Ejecutivo recurre a este mecanismo para promover su agenda y analizar la viabilidad de sus intereses. Aunque no existe una obligación de convocar periódicamente a los tres poderes, cuando estas reuniones se celebran, han facilitado la agilización de procesos de interés común. Además, desde un punto de vista simbólico, envían un mensaje de unidad frente a desafíos importantes.

En esta edición del Informe, se recopilamos datos sobre las reuniones entre los jerarcas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en los veinticinco meses que cubre el período de mayo de 2022 a agosto de 2024. Se efectuaron seis reuniones de este tipo y el tema primordial de las deliberaciones fue la tramitación de proyectos de ley para atender la crisis de seguridad ciudadana y violencia social que experimenta el país, así como coordinar los esfuerzos institucionales en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

En teoría, el Poder Ejecutivo es el más interesado en promover estas reuniones, pues le corresponde fijar agendas y prioridades y ejecutar la mayoría de las políticas públicas. Es claro que no se trata, sin embargo, de una atribución exclusiva de este poder. En este tema, la interrogante clave es: ¿ha tenido el Ejecutivo la mayor iniciativa a la hora de convocar a los jerarcas de los otros poderes del Estado?

La información disponible indica que los tres poderes ejercieron este *poder informal* de convocatoria por igual: de las seis reuniones celebradas durante el

## Recuadro 5.7

### Intentos fallidos del Ejecutivo en la designación de jefes de otros Poderes u órganos de control

A pesar de que el Poder Ejecutivo no puede influir directamente en el nombramiento de jefes de otros Poderes u órganos de control, sí puede incidir indirectamente en ellos, por ejemplo, mediante la articulación de apoyos a candidaturas de su preferencia en el Congreso o de jefes que se nombran en el Legislativo. Sobre este tema en particular, el Informe Estado de la Nación aún no dispone de información sistemática; sin embargo, dos casos concretos ilustran los obstáculos que ha enfrentado el actual gobierno en el ejercicio de este poder informal.

El primero de estos casos es la elección del Directorio de la Asamblea Legislativa de la legislatura 2024-2025. El análisis de coyuntura del Observatorio de la Política Nacional de la UCR indicó que, durante la primera mitad de abril de 2024, el Presidente Chaves Robles y la fracción oficialista negociaban con distintas bancadas de oposición el apoyo a la candidatura de Horacio Alvarado Bogantes (PUSC) para la presidencia de la Asamblea Legislativa. La viabilidad de esta alternativa aumentó después de la reunión realizada el 12 de ese mes en Casa Presidencial, cuando el mandatario recibió a las jefaturas de fracción del Liberal Progresista (PLP), Unidad Social Cristiana (PUSC) y Nueva República (NR). Estas cuatro fracciones juntas sumaban 22 escaños, por lo que el apoyo más que previsible de la fracción oficialista bastaba para superar los 29 votos necesarios para garantizar el triunfo de Horacio Alvarado Bogantes (OPNA, 2024). Todo apuntaba a que el oficialismo, en alianza con algunas de las fuerzas de oposición, se adueñaría de la presidencia legislativa.

Sin embargo, esta posibilidad se malogró tras el discurso pronunciado por el Presidente Chaves Robles en Limón el 16 de abril de 2024, cuando atacó directamente a las diputaciones liberacionistas Katherine Moreira Brown y Geison Valverde Méndez. Esta situación llevó a que la bancada de Liberación Nacional decidiera cerrar filas nuevamente alrededor de Rodrigo Arias Sánchez y favoreció que, en cuestión de pocos días, las fracciones del PLP y NR anunciaran su “deserción” de la alianza y dieran su adhesión a Rodrigo Arias Sánchez, lo cual terminó de allanar el camino para su reelección en el cargo (OPNA, 2024).

El segundo caso corresponde a la elección de la persona Defensor o Defensora de los Habitantes. A inicios del 2023, la Asamblea Legislativa se disponía a nombrar al jefe de la Defensoría. Las dos candidaturas con mayor respaldo eran Laura Arguedas Mejía (impulsada por el PLN) y Erick Ulate Quesada (candidato oficialista). Luego de múltiples intentos ninguna de estas candidaturas obtuvo los 29 votos necesarios y nuevos nombres aparecieron como alternativas. El bloque oficialista postuló a Mario Zamora Cordero; sin embargo, tampoco alcanzó el respaldo necesario. Luego de varias semanas, la candidatura de la señora Angie Cruickshank Lambert, no recomendada por la Comisión de Nombramientos, reunió el apoyo de 31 diputaciones (PLN, PLP y FA). El partido oficialista mantuvo el apoyo a Ulate, pero se quedaron solos con apenas 8 votos.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en el Observatorio de la Política Nacional, de la UCR.

período analizado, dos fueron convocadas por el Ejecutivo, dos por el Legislativo y dos por el Judicial. Es decir, los poderes Legislativo y Judicial juntos han tenido más iniciativa que el Poder Ejecutivo

por sí solo, cuando la expectativa teórica era la inversa. Por lo tanto, en este tema el Ejecutivo no ha mostrado una actitud proactiva sino predominantemente reactiva.

### Cada vez más se impugna la constitucionalidad de leyes y decretos, pero la Sala IV rechaza la gran mayoría de esas impugnaciones

El control constitucional es un *poder formal* del Poder Judicial. Este mecanismo procura asegurar que las acciones de los otros poderes del Estado no se aparten de las normas constitucionales para evitar que las y los representantes políticos las transgredan<sup>15</sup>. Este control, en lo que aquí interesa, se ejerce sobre los decretos que emite el Ejecutivo y las leyes que aprueba el Legislativo. Debe recordarse que el respeto al Estado de derecho por parte de estos poderes del Estado, los principales actores institucionales en un régimen presidencialista, es medular para la gestión democrática de los asuntos políticos.

La evidencia analizada indica que, en 2023, la cantidad de acciones de constitucionalidad fue la más baja en el período 1990-2023 (un total de 100 acciones). Este bajo nivel se corresponde con la baja producción de decretos emitidos por el Poder Ejecutivo y leyes aprobadas por el Congreso. Sin embargo, lo que no cambia es el hecho de que una alta proporción de estas leyes y decretos se someten a control constitucional.

De acuerdo con datos del Departamento de Planificación y Estadística del Poder Judicial, durante el período que va del 8 de mayo de 2022 y hasta el 8 de mayo de 2024 ingresaron 439 acciones de inconstitucionalidad. Dentro de este total, 270 expedientes corresponden a impugnaciones de al menos una conducta emanada del Poder Ejecutivo o el Legislativo (decretos ejecutivos, leyes o actos legislativos). A la fecha de cierre de este informe 205 casos de estos 270 ya contaban con una resolución de la Sala Constitucional y, por ende, fueron los considerados en el análisis en su calidad de expedientes resueltos.

Un patrón que no ha variado es el de la admisibilidad. En concreto, de las 205 acciones resueltas durante este período, solo el 3% superó el examen de admisibilidad. Casi ninguna (0,5%) fue declarada con lugar, con lugar parcial (0,5%) o sin lugar (2%). El 87% de los expedientes

no fueron admitidos y, de estos, un 89% fueron rechazados de plano y un 11% por el fondo. En resumen, la Sala Constitucional ha resuelto abrumadoramente a favor de las leyes y decretos aprobados o emitidos por los otros poderes del Estado.

Cabe señalar que, cuando se examina el período 1990 a 2024 (sin considerar el año de su creación), puede constatar una tendencia decreciente en la impugnación de leyes y decretos, con algunas excepciones como lo ocurrido durante las administraciones de gobierno Rodríguez Echeverría, Chinchilla Miranda o Alvarado Quesada, que registraron aumentos en relación con la administración precedente.

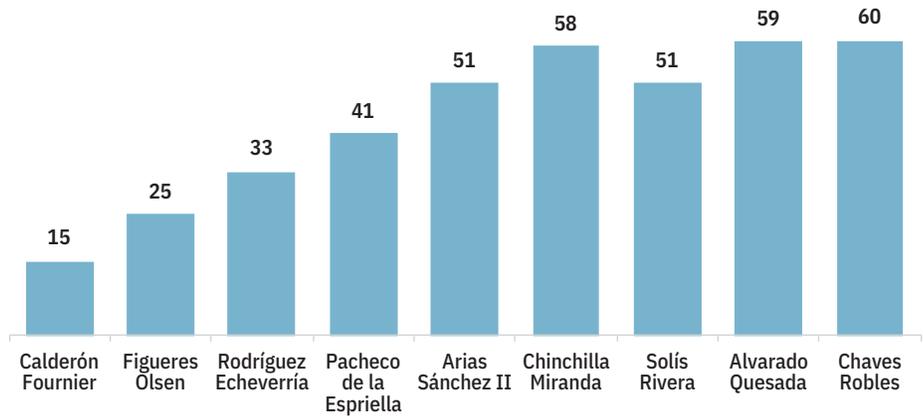
La administración Chaves Robles destaca por la presencia de temas “poco comunes” en la historia constitucional de Costa Rica, cuando se compara el tema de los decretos impugnados ante la Sala IV en relación con los cinco principales temas impugnados. El gobierno actual es el que registra más acciones de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos. Durante sus dos primeros años de gobierno, se presentaron 21 acciones, en comparación con el promedio para el resto de las administraciones, que es de 8,5 expedientes. Algo similar ocurre con el tema de seguridad ciudadana.

Por otra parte, el 21% de los decretos impugnados durante estos dos años fueron cosecha de la misma administración Chaves Robles. Esta cifra no era tan alta desde la administración Arias Sánchez II, donde este porcentaje alcanzaba el 22%. En contraste, la administración que tuvo la menor cantidad de decretos en este rubro fue la Solís Rivera, cuando tan solo el 6% de los decretos impugnados correspondían actos emitidos entre mayo de 2014 y mayo de 2016.

Al estudiar las sentencias de la Sala Constitucional, se puede constatar un aumento de las votaciones divididas, hecho ya reportado en la anterior edición del informe cuando se analizaron los resultados de los primeros años de gobierno de las últimas ocho administraciones (González, 2023). Por voto dividido se entiende cuando al menos una de las siete personas magistradas

Gráfico 5.23

**Distribución porcentual de leyes sustantivas sometidas a control constitucional durante los primeros dos años de gobierno, por administración**



Fuente: González, 2024 con datos de la base de control constitucional al poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN; y datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

se separa de la mayoría y salva su voto. Durante la administración Calderón Fournier, las votaciones divididas en las sentencias de la Sala IV eran una de cada 15 acciones; durante la administración Chaves Robles, esto ocurre en una de cada cuatro consultas. Desde la administración Figueres Olsen no ha dejado de aumentar el porcentaje de expedientes con votación dividida. Esta evolución sugiere una creciente división interna dentro del Tribunal Constitucional a la hora de pronunciarse sobre los actos de los otros poderes del Estado.

Para profundizar en el análisis del control de constitucionalidad sobre los actos públicos, se utilizó la base de datos sobre legislación para determinar si el grado de impugnación de la legislación sustantiva<sup>16</sup> aprobada es distinto que el de las otras leyes. Del total de leyes impugnadas durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, un 60% corresponde a leyes sustantivas. Esta cifra está lejos del promedio de las ocho administraciones anteriores, que fue del 42% y es similar al reportado para los dos primeros años de las administraciones Alvarado Quesada (59,5%) y Chinchilla Miranda (58,4%). Como son las oposiciones políticas las que más tienden a impugnar las leyes aprobadas,

ello significa que están particularmente activas en el uso de este poder formal en relación los inicios del presente siglo (gráfico 5.23). Además, esta tendencia sugiere una mayor conflictividad política alrededor del proceso de formación de la ley.

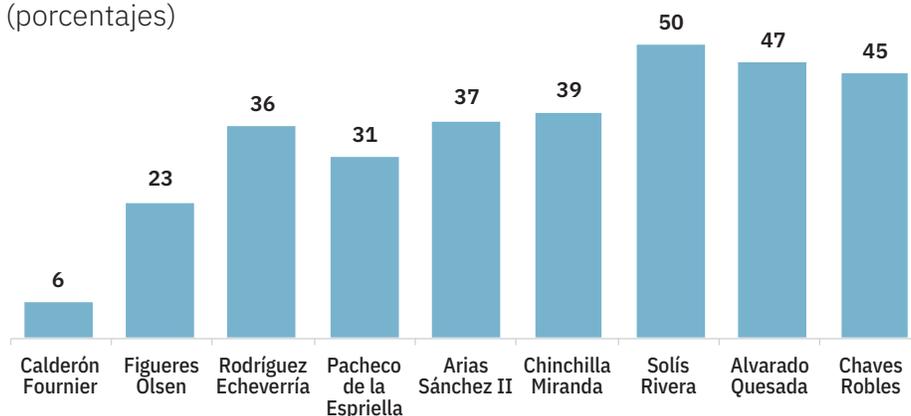
Para el estudio de los decretos ejecutivos, se utilizó como fuente de información la base de decretos del PEN. El énfasis del análisis fue la impugnación de los decretos ejecutivos categorizados como de alto y muy alto alcance<sup>17</sup> durante los primeros años de gobierno. Del total de decretos impugnados durante los dos primeros años de gobierno de la administración Chaves Robles, un 45% corresponde a decretos de alto y muy alto alcance, una cifra levemente inferior a lo registrado durante los dos primeros años de las administraciones del PAC, pero claramente superior a los gobiernos del período 1990 a 2014 (gráfico 5.24).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**CONTROL CONSTITUCIONAL**  
véase González, 2024, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 5.24

**Distribución porcentual de decretos ejecutivos de alto alcance<sup>a/</sup> sometidos a control constitucional durante los dos primeros años de gobierno, por administración. 1990-2024**  
(porcentajes)



a/ Un decreto de alto alcance es aquél que tiene una alta afectación social, tiene efectos normativos y una alta discrecionalidad.

Fuente: González, 2024 con la base de datos de control constitucional al Poder Ejecutivo y al Legislativo en Costa Rica del PEN; y los datos del Departamento de Planificación y Estadística, Poder Judicial.

### Batalla entre el poder del megáfono y el control político de la oposición tiene fuertes repercusiones

Una de las dimensiones de la democracia costarricense que el Informe examina para valorar su contribución al desarrollo humano es la calidad de la convivencia ciudadana. En lo que respecta a la participación de la ciudadanía, cada año, el *Informe Estado de la Nación* procura reunir información para responder a una interrogante sencilla en su formulación, pero compleja en su contenido: ¿en qué medida la democracia costarricense promueve el ejercicio activo de la ciudadanía para participar en la gestión pública? En este apartado del capítulo se exploran algunas dimensiones relacionadas con dicha materia.

El presente capítulo señaló en la sección anterior, que el sistema político está enfrascado en una dinámica de ataques y contraataques que merma su capacidad de responder a las demandas y necesidades de la población. Los actores se encuentran entabados en una batalla

entre lo que se denominó el "poder del megáfono" y el control político, la cual origina un vacío del poder para materializar resultados. Para demostrar esta conclusión, el capítulo aportó una amplia evidencia que da cuenta del uso limitado de los poderes formales del Ejecutivo o el Legislativo con resultados marginales en materia de desarrollo humano.

En este apartado se analizan las principales repercusiones políticas de estas acciones del sistema político. Tres repercusiones sobresalen: en primer lugar, el intenso uso del megáfono y sus diferentes formas ha generado réditos para el gobierno, pues sus niveles de aprobación, tras dos años de mandato, son más altos que los de sus predecesores. Sin embargo, los ataques no han mermado la legitimidad de las instituciones públicas. En segundo lugar, la conflictividad sobre los asuntos públicos ha experimentado un aumento sin precedentes. En tercer lugar, a pesar de la baja protesta social, predominan los repertorios confrontativos, y la mitad de las acciones colectivas se dirigen al Ejecutivo.

### Uso del poder del megáfono da réditos políticos al gobierno, pero no desgasta a las instituciones que ataca

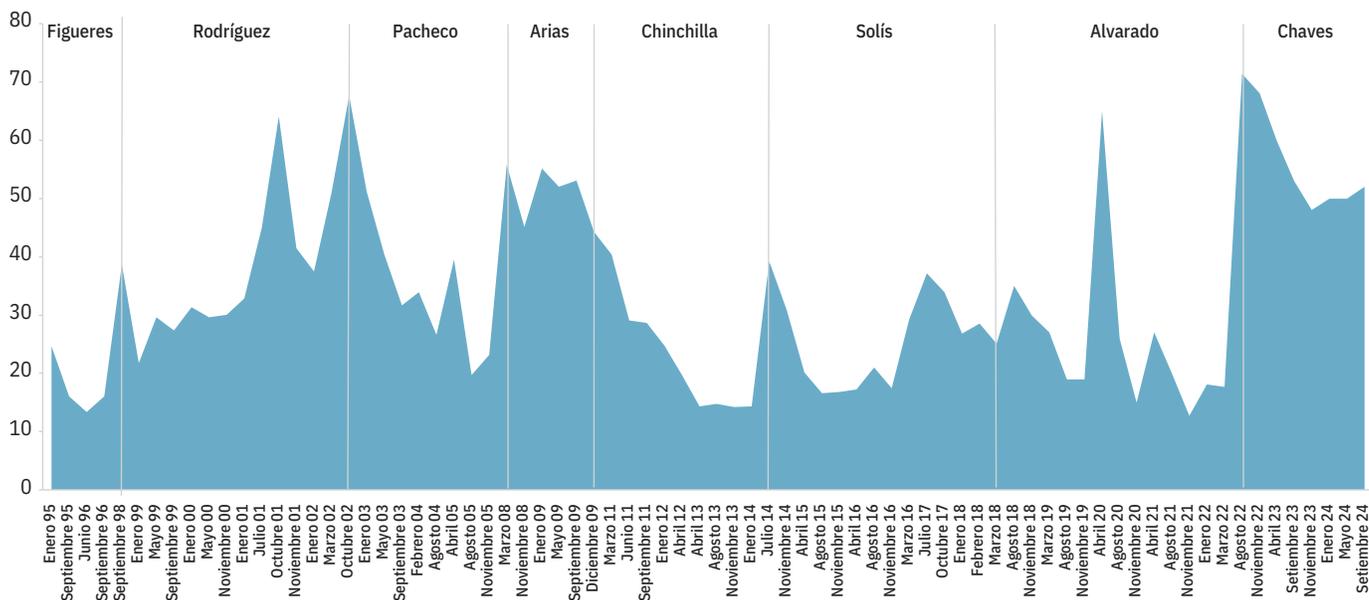
En las últimas tres décadas, para las cuales hay registros comparables sobre el apoyo ciudadano a los gobiernos, la tendencia dominante ha sido la existencia de ciclos pronunciados de aprobación y desaprobación de la labor gubernamental a lo largo de una administración. En términos generales, las cortas fases o picos de alto respaldo ciudadano al inicio de cada administración tienden a debilitarse con el paso del tiempo, lo que da lugar a prolongadas mesetas de bajos niveles de aprobación. El ciclo suele cerrarse hacia el final de cada período constitucional, pues el gobierno saliente recupera (parcialmente) el favor popular. Naturalmente, hay variaciones en la magnitud y velocidad de la pérdida y recuperación del capital político gubernamental, pero este comportamiento ha sido la tónica. La excepción ha sido la administración Alvarado Quesada (2018-2022), cuya evolución en esta materia fue la inversa al ciclo protípico: inició con bajos niveles de aprobación, tuvo un breve pero intenso repunte hacia la mitad de su gestión y luego volvió a sumirse en una extendida desaprobación ciudadana.

A la fecha de cierre de edición del capítulo *Fortalecimiento de la democracia*, la administración Chaves Robles había pasado la mitad de su mandato. Al igual que con el gobierno anterior, el comportamiento del indicador de aprobación ciudadana de la gestión gubernamental se aparta de la tendencia dominante en las últimas tres décadas. Sin embargo, las razones de la diferencia son distintas a las de la administración anterior: mientras que en ese gobierno predominó la desaprobación ciudadana de la gestión gubernamental, en el gobierno actual predominan niveles altos de aprobación, claramente superiores al promedio histórico de treinta años (gráfico 5.25). Ciertamente, su respaldo popular se ha erosionado en relación con el pico inicial de 79% de opiniones positivas, emulando la tendencia usual, pero los niveles oscilan en un rango que varía entre el

## Gráfico 5.25

### Confianza<sup>a/</sup> en la gestión del gobierno. 1995-2024

(porcentajes)



a/ Se mide como la suma de la calificación ciudadana “buena” y “muy buena”.

Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con base en los estudios de opinión pública de Unimer y CIEP-UCR.

50-54% de aprobación. En una perspectiva comparada, estos resultados ubican al gobierno del presidente Chaves Robles como una administración que goza de un nivel de apoyo moderado alto, lejos de la posición que gozan los gobiernos de México y El Salvador, que logran apoyos ciudadanos superiores al 70%, y similar a la que logra el gobierno argentino de Javier Milei, pero lejos también de la realidad de desaprobación mayoritaria que experimentan gran cantidad de gobiernos (Mitofsky, 2024).

En estas circunstancias, es relevante preguntarse a qué se debe este comportamiento inusual del respaldo ciudadano a la gestión de gobierno, especialmente cuando, como ha sido analizado en este y otros capítulos, este carece de logros en materia de entregas de bienestar a la población, particularmente en las zonas en las que el apoyo al gobierno es más alto (zonas costeras y fronterizas). En esas áreas, la economía genera pocos empleos y el país se enfrenta a un fuerte aumento de la violencia social y la inseguridad

ciudadana. Este capítulo formula dos hipótesis con el fin de ayudar a entender la singularidad de este comportamiento: por una parte, la naturaleza del respaldo popular del mandatario, que es personalista; y, por otro, la intensidad en el uso innovador del poder del megáfono.

La primera hipótesis sobre la alta e inusualmente estable aprobación ciudadana a la labor gubernamental es la naturaleza personalista de ese respaldo. Recientes análisis sobre este tema (CIEP-UCR, 2024) plantean que el apoyo popular al mandatario Chaves y a su gobierno es diferente al de sus predecesores. Por personalismo se entiende aquel respaldo ciudadano originado en la empatía ciudadana con la figura de un líder político (presidente en este caso) y con su estilo, y que está poco condicionado por los resultados que obtenga la gestión del gobierno. Se trata de una afección basada más en razones emocionales que en la evaluación de resultado.

Para medir el *personalismo en el apoyo presidencial*, el CIEP-UCR combinó

dos medidas de evaluación de la gestión gubernamental. La primera corresponde a la valoración de la gestión del presidente, que las personas pueden calificar en una escala que va desde muy buena, buena, regular, mala o muy mala. Esta escala ordinal se transformó a una escala 0-100 puntos en la que 0 puntos significa mala o muy mala gestión y 100 puntos buena o muy buena gestión.

La segunda medida es la percepción de la situación de la educación y la seguridad con respecto a los últimos 12 meses. Esta medida valora los resultados de la gestión pública, que puede ser calificado por tres valores posibles: 0, 50 y 100 puntos. El orden es inverso: aquellas personas que reportan que la situación ha mejorado en ambos temas obtienen 0 puntos; las que indican que uno de los temas mejoró y el otro empeoró, independientemente del orden, alcanzan 50 puntos; y las que mencionan que la educación y la seguridad han empeorado registran 100 puntos. En otras palabras, cuanto peor sea percibida la situación menor será el

respaldo a las políticas implementadas y mayor será el puntaje. En el análisis se emplearon los datos de varias encuestas de opinión pública del CIEP-UCR entre los meses de agosto y noviembre 2023, enero, abril y setiembre 2024. Se reprocesaron los resultados y se crearon los dos índices descritos<sup>18</sup>. Con esta metodología, fue posible dividir a las personas entrevistadas en cuatro categorías:

- **Opositores férreos:** se trata de personas que no respaldan la labor del mandatario ni los resultados que sus políticas públicas en educación y seguridad han obtenido.
- **Evaluacionistas:** en este grupo se encuentran aquellas personas que no apoyan al mandatario, pero valoran positivamente sus políticas.
- **Personalistas:** corresponde a personas que apoyan al mandatario, pero no respaldan sus políticas. Lo siguen, pero consideran deficitaria la gestión de su gobierno en estos dos ámbitos claves para el bienestar.
- **Seguidores fieles:** corresponde a las personas que aprueban la gestión del mandatario y los resultados obtenidos por sus políticas públicas.

El hallazgo principal es que el grupo ciudadano más numeroso es el personalista: apoya presidente, pero reprueba sus políticas de educación y salud (gráfico 5.26). Este grupo se ha venido reduciendo a lo largo del tiempo, pues perdió 6 puntos porcentuales entre agosto de 2023 y setiembre de 2024, una diferencia estadísticamente significativa; sin embargo, sigue siendo el más numeroso. Entre los que respaldan al gobierno, ha habido cierto trasvase desde el personalismo hacia los seguidores fieles, las personas respaldan al mandatario y a sus políticas (representan en la actualidad el 25% de la población).

Entre las personas que desaprueban la gestión gubernamental, el grupo más extendido son los opositores férreos al mandatario y a los resultados de política pública: una de cada cuatro personas se encuentra en esta tesitura (25% en la medición de setiembre 2024). El grupo más pequeño de los cuatro examinados son los evaluacionistas, el reverso de los personalistas: no aprueban la gestión del mandatario, pero sí respaldan sus medidas en los dos ámbitos mencionados, con un 16% en esa misma medición. Nótese que las personas que apoyan o rechazan al gobierno basadas exclusivamente en un juicio sobre el presidente han oscilado entre el 50% y el 60% de la ciudadanía, un dato que corrobora el

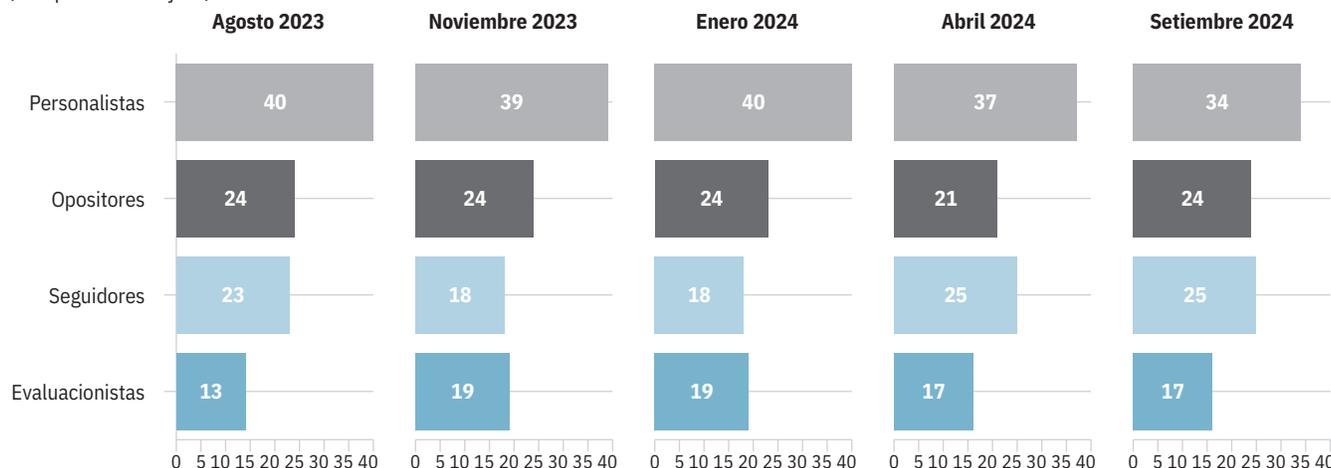
fuerte influjo de la figura presidencial en la evaluación política.

Estos datos sobre la opinión ciudadana en Costa Rica pueden complementarse con la valoración de personas expertas sobre esta materia cuando analizan la gestión gubernamental de los sistemas políticos alrededor del mundo. Una de las variables que utiliza el proyecto de *Variedades de la democracia* (V-Dem) es una pregunta relacionada con la naturaleza del apoyo ciudadano a un gobierno. La pregunta es: “¿en qué medida se presenta al jefe del Poder Ejecutivo como dotado de características personales y/o habilidades de liderazgo extraordinarias?”. Esta medida procura ser una medida del personalismo o liderazgo carismático (Weber, 1977), en la conducción de los asuntos de interés público en un país.

V-Dem presenta resultados de esta evaluación para Costa Rica a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. Los resultados de esta medición muestran que, en la actualidad, los niveles de personalismo alcanzan cifras similares a las registradas en la década de los años 1940 (1,29 puntos en una escala 0-4 en 2023 y 1,26 puntos entre 1944-1947), una etapa convulsa y crítica en la historia costarricense. Valga señalar que entre 1990 y 2021 el país registró los valores más bajos en este indicador del personalismo del liderazgo.

Gráfico 1.26

**Categorías de apoyo al mandatario y a sus políticas públicas<sup>a/</sup>**  
(en porcentajes)



a/ **Personalistas:** personas que apoyan al mandatario, aunque no respaldan sus políticas. **Opositores:** personas que no respaldan la labor del mandatario ni las políticas públicas en educación y seguridad. **Seguidores:** personas que aprueban la gestión del mandatario y sus iniciativas de política pública. **Evaluacionistas:** personas que no apoyan al mandatario, pero sí a sus políticas.  
Fuente: Encuesta de Opinión Pública, del CIEP-UCR.

Cuando los apoyos dependen de la identificación afectiva con uno o varios líderes en particular, se generan procesos de polarización afectiva (Moraes y Bejar, 2023). Especialistas en esta materia han acuñado el término de liderazgos personalistas plebiscitarios (Weyland, 2022) para referirse a líderes que ven las instituciones democráticas como obstáculos a su posición dominante y que, por lo tanto, buscan dismantelar controles y equilibrios liberales, buscar la hegemonía política y eliminar la competitividad democrática. El apoyo masivo y voluble induce a estos líderes políticos a intensificar sus llamados, atacando a presuntos enemigos, incluida la oposición partidista. En síntesis, los líderes personalistas amenazan la democracia liberal. Si los presidentes personalistas logran avanzar en su estrategia plebiscitaria y concentrar el poder, asfixian la democracia (Weyland, 2022).

La segunda hipótesis para entender el persistente nivel de apoyo ciudadano a la labor gubernamental en ausencia de logros palpables en la gestión pública es el uso del poder del megáfono. El actual mandatario ha ejercido su poder de hablar y ser escuchado por amplias audiencias, de manera intensa y, sobre todo, como un recurso para mantener el control de la iniciativa política mediante un constante ataque a los otros poderes de la República y a sus adversarios, a los cuales ha acusado de la falta de respuestas del sistema político e institucional a los problemas urgentes del país (véase sección anterior).

El poder del megáfono se ha ejercitado por medio de diversos mecanismos. El primero de ellos han sido las conferencias de prensa semanales, las cuales, como fue analizado, el presidente ha utilizado como tribuna pública para comunicar sus mensajes. En los poco más de dos años de gobierno, el presidente ha realizado 76 conferencias de prensa, que son transmitidas por varios canales de comunicación. El segundo mecanismo ha sido la creación de una estructura comunicativa mediante el uso intensivo de las redes sociales (Tik-Tok, Facebook, Instagram, X, entre otras) para amplificar las declaraciones presidenciales, especialmente los

ataques a los otros poderes del Estado, partidos opositores, figuras políticas o de otros ámbitos de la vida social. Un estudio especializado sobre este tema señala que la confrontación ha escalado a niveles que han sido calificados como “nunca antes vistos” por diversos periodistas. Los expresidentes y expresidenta de la República, el Colegio de Periodistas y Profesionales en Ciencias de la Comunicación Colectiva (Colper), federaciones estudiantiles universitarias y liderazgos políticos de distintos signos e ideologías han mostrado su preocupación por estas acciones, así como por el posible deterioro de los derechos comunicativos que podrían generar (Jiménez, 2024). El Informe tiene pendiente un estudio sistemático sobre este tema.

Uno de los frentes de ataque del megáfono presidencial han sido instituciones como el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Contraloría General de la República (CGR). Cabe preguntarse aquí cuáles pueden ser las consecuencias de esos ataques en la institucionalidad. Una opción real es que, en la medida que el presidente retiene un importante beneplácito ciudadano, estos embates hayan mermado la legitimidad de las instituciones atacadas. Una segunda opción es que, en caso de que exista algún daño, la pérdida de respaldo sea poca. También puede ser posible que la confianza de la ciudadanía en estas entidades sea sólida, aún entre quienes apoyan la labor del presidente.

Para despejar este tema, se analizaron los datos de opinión sobre estas instituciones en períodos de tiempo comparables, previo a los ataques presidenciales y durante estos. Se utilizaron las encuestas del CIEP-UCR como fuente de información para dos períodos: agosto 2019 y setiembre 2024. Ambas mediciones dieron cuenta de la opinión de la ciudadanía sobre las instituciones a dos años de las respectivas administraciones de gobierno (Alvarado Quesada y Chaves Robles) usando una escala entre 0 y 10, en la que 0 es la nota más baja y 10, la más alta. Si los ataques presidenciales han sido efectivos cabría esperar una reducción en las evaluaciones de estas instituciones por parte de la ciudadanía.

Los resultados muestran una robusta resiliencia de la confianza ciudadana en las instituciones atacadas sistemáticamente por el actual gobernante. En primer lugar, las diferencias entre ambas mediciones son de pequeña magnitud. Todas varían entre -0,1 y 0,9 puntos en la escala. En segundo lugar, de las 8 entidades estudiadas, solamente en dos casos (UCR y Poder Judicial) la diferencia entre las notas de setiembre 2024 y agosto 2019 es negativa, aunque pequeña (-0,1); en las otras seis, la nota de la medición más reciente es más alta que la de 2019 y en cinco de ellas, el aumento es superior a los 0,5 puntos de la escala (gráfico 5.27).

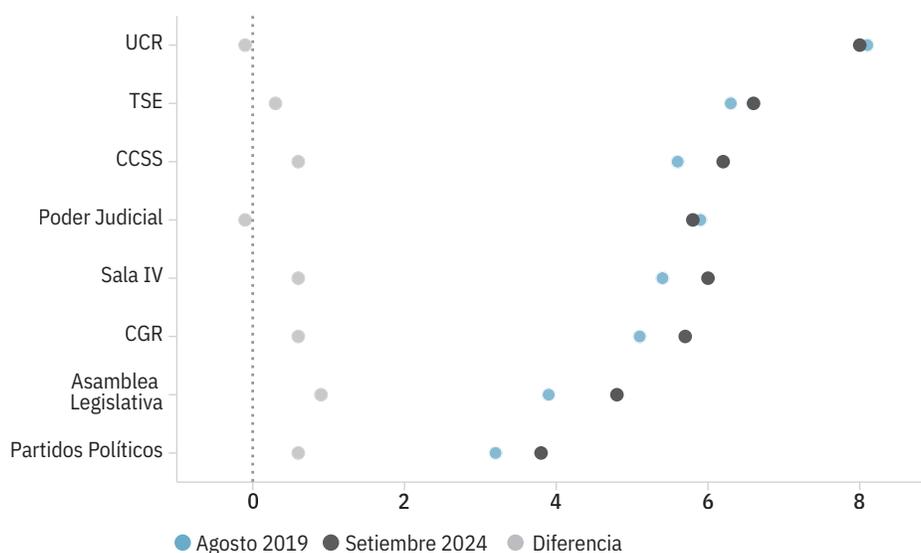
La principal conclusión es que los ataques presidenciales no han afectado la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones involucradas. Incluso, algunas de ellas han mejorado su valoración en medio de las críticas y ataques. No hay evidencia, pues, de una pérdida generalizada de confianza en las instituciones que han sido objeto de ataques por parte del megáfono presidencial durante el período bajo análisis. Esto no significa que, de continuar los ataques a lo largo de varios años más, la confianza ciudadana no empiece a declinar.

### La crispación en el sistema político converge con un escenario de menores niveles de protesta social organizada

La crispación política debido a los ataques y contraataques entre el gobierno, otros poderes del Estado y los partidos políticos opositores podría encontrar una caja de resonancia en una activación de la protesta social organizada por parte de grupos gremiales, sindicatos, movimientos ambientalistas y asociaciones vecinales, entre otras. Esta resonancia no solo se explica por la porosidad entre los partidos políticos y la sociedad civil organizada, a través de liderazgos compartidos, acciones de cabildo y apoyos mutuos a ciertas causas, sino también por el hecho de que las condiciones objetivas de vida y trabajo de la mayor parte de la población no han mejorado en los últimos años, incluso pese a las promesas del actual gobierno de erradicar el statu quo político.

Gráfico 5.27

### Calificación promedio a la labor de la institución y diferencia entre agosto 2019 y septiembre 2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2024 con datos del CIEP-UCR.

La protesta social organizada se entiende como las acciones mediante las cuales las personas y organizaciones sociales emplean sus derechos y libertades para, de manera concertada e intencionada, obtener objetivos que consideran importantes.

Los datos más recientes señalan que, contrario a esta expectativa, en 2023 e inicios de 2024 se prolonga la etapa de baja movilización social, que se remonta a la época de la pandemia (PEN, 2022). La fuente de información es la base de datos del PEN sobre acciones colectivas en Costa Rica. La información empleada contiene registros desde enero de 1992 a la actualidad, lo que permite observar el comportamiento histórico y el promedio de acciones colectivas por año. De esa forma, no solo se pueden comparar los períodos constitucionales o de gobierno, sino además identificar ciclos de protesta social, tal y como se ha desarrollado en informes previos.

De los 11.955 registros sobre eventos de protesta ciudadana a lo largo de un período de más de treinta y un años, solo 225 casos corresponden al año 2023, lo que representa menos de un 2%. Se trata

de un nivel muy por debajo de los valores registrados en los períodos anteriores e inferior al promedio anual de 384 acciones, cifra que equivale a poco más de una acción colectiva por cada día del año. Comparativamente, en 2023 se registraron poco más de cuatro acciones semanales, mientras que en años anteriores esta cifra superaba las siete por semana.

La serie histórica de acciones mensuales de protesta permite observar los diferentes episodios de conflictividad a lo largo de las últimas tres décadas (gráfico 5.28). En el gráfico se destaca en color negro lo que el Informe ha denominado "episodio de conflictividad", es decir, coyunturas de alta concentración de protestas en un solo mes (una desviación estándar sobre el promedio). El último episodio de este tipo se registró en octubre del 2020, en plena pandemia, y desde hace casi tres años la situación discurre con una tendencia a la baja.

El escenario actual de baja intensidad de la protesta ciudadana organizada no implica, sin embargo, su ausencia. La información recabada para los años 2023 y 2024 da cuenta de dos características que, por su relevancia, ameritan un

análisis en profundidad. En primer lugar, al estudiar el tipo de acción colectiva que más emplean las organizaciones, la información muestra que el repertorio más utilizado en el período que va entre mayo de 2023 y abril de 2024 fue el de las declaraciones públicas (65), seguida de mítines o concentraciones (61) y en tercer lugar los bloqueos (41). Además, hubo una disminución en las reuniones con las autoridades. La huelga y paros registran pocos eventos a pesar de su importancia, una constatación que las y los líderes sindicales públicamente han señalado que se debe a la legislación laboral más restrictiva aprobada por la Asamblea Legislativa en 2020.

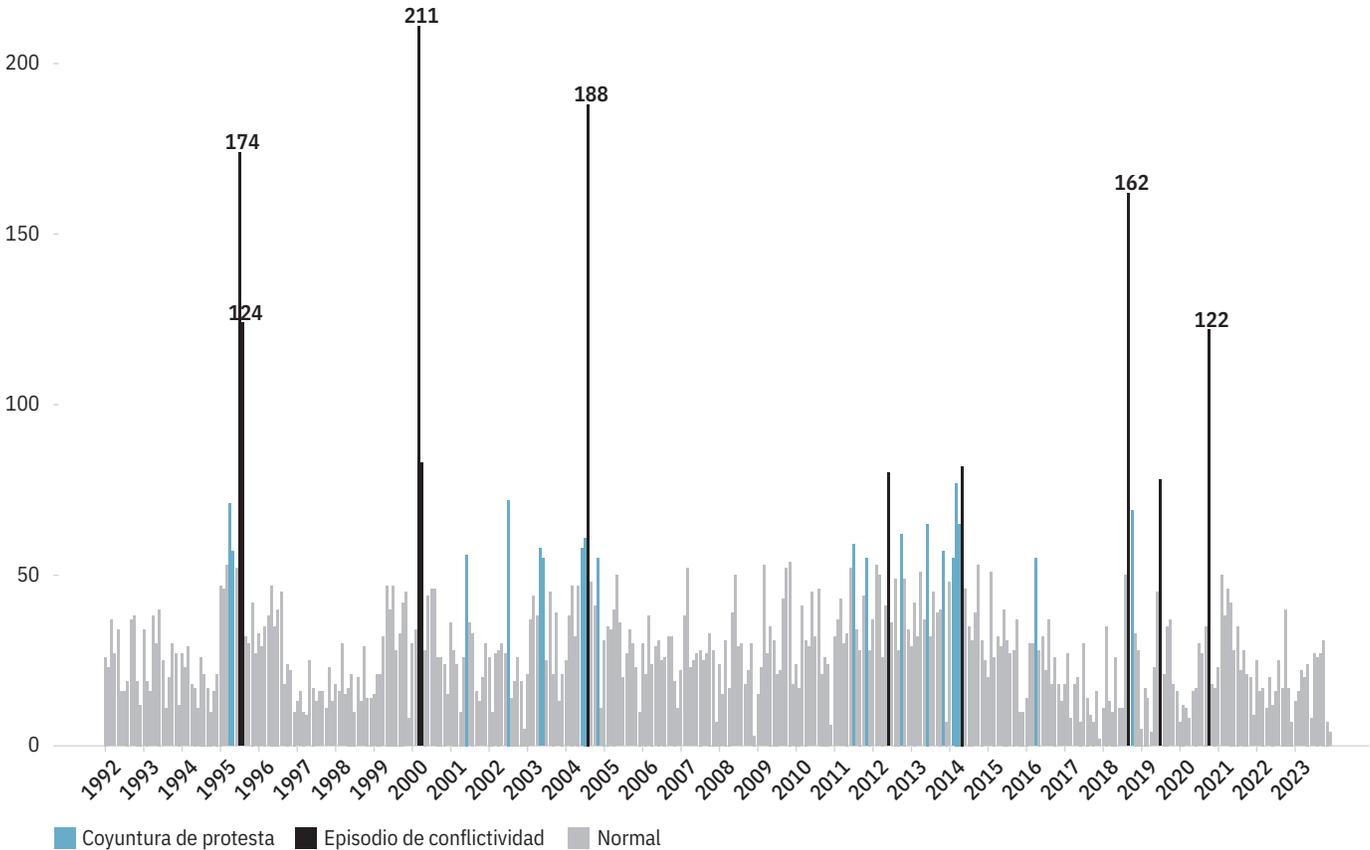
El repertorio de lucha utilizado en las protestas sociales puede ser de tipo disuasivo o confrontativo. Se entienden por *repertorios disuasivos* a aquellos que movilizan un interés particular de manera preventiva, tales como declaraciones públicas, denuncias ante entidades estatales o internacionales, organización de una consulta o proyecto de ley por iniciativa popular, paro, reunión con autoridades y reunión o asamblea entre las y los agentes. Por su parte, los de tipo *confrontativo* tienden a transgredir los límites del sistema jurídico, como actos contra la propiedad, amenazas, bloqueos, huelga, huelga de hambre, invasión de propiedad, marcha o caravana y mítines y/o concentraciones.

Pese a una tendencia a la baja en los niveles de acciones colectivas en el último quinquenio, la protesta social, cuando se realiza, tiende a ser más confrontativa que disuasiva. Este patrón se originó en 2013 y se ha mantenido en todos los años subsiguientes, con solo dos excepciones (2014 y la pandemia). En 2023, el 65% de las acciones colectivas fueron de carácter confrontativo.

La segunda característica de la protesta social en la actualidad es el objeto hacia la cual se dirigen. A lo largo de casi tres décadas, la protesta se dirigió mayoritariamente a los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo y significativamente menos contra la figura del Presidente de la República. En 1992, la diferencia entre ambos era de 10 puntos porcentuales y se amplió a 18 puntos

Gráfico 5.28

Acciones colectivas por mes. Enero 1992 a abril 2024



Fuente: Moncada, 2023.

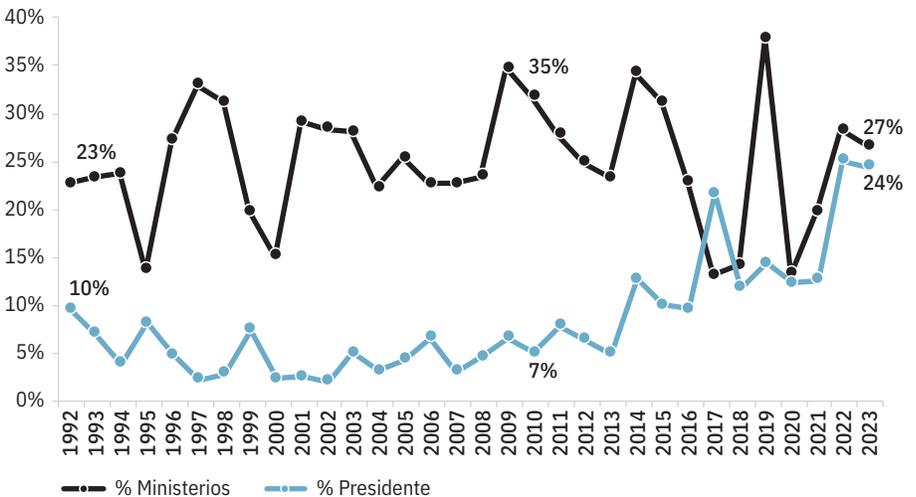
porcentuales en 2009. Sin embargo, en la presente administración esa diferencia se redujo de manera importante, al punto que tanto los ministerios como el presidente son dos actores políticos destinatarios del mismo porcentaje de acciones colectivas. La protesta ciudadana se dirige principal, aunque no exclusivamente, al Poder Ejecutivo. Los datos de 2023 indican que el objetivo de las acciones en más del 50% de los casos es el Presidente de la República en conjunto con los ministerios, comparado con el 9% a la Asamblea Legislativa (gráfico 5.29).

El conflicto social se desplaza hacia la judicialización de los asuntos públicos

El escenario de bajo nivel de protesta social organizada por el que atraviesa el

Gráfico 5.29

Porcentaje de acciones colectivas dirigidas al Poder Ejecutivo. 1992-2023



Fuente: Moncada, 2023.

país no significa un apaciguamiento de las tensiones en la sociedad costarricense. En efecto, mientras “la calle” se ha enfriado, diversos indicadores analizados por este Informe dan cuenta de que la sociedad costarricense está procesando cada vez más conflictos y diferencias mediante acciones que pueden catalogarse de “judicialización de la política”, es decir, el traslado de conflictos políticos a sede judicial para que el sistema de justicia arbitre un resultado. Por eso, puede decirse que en años recientes ha ocurrido un desplazamiento de la conflictividad social hacia los tribunales de justicia.

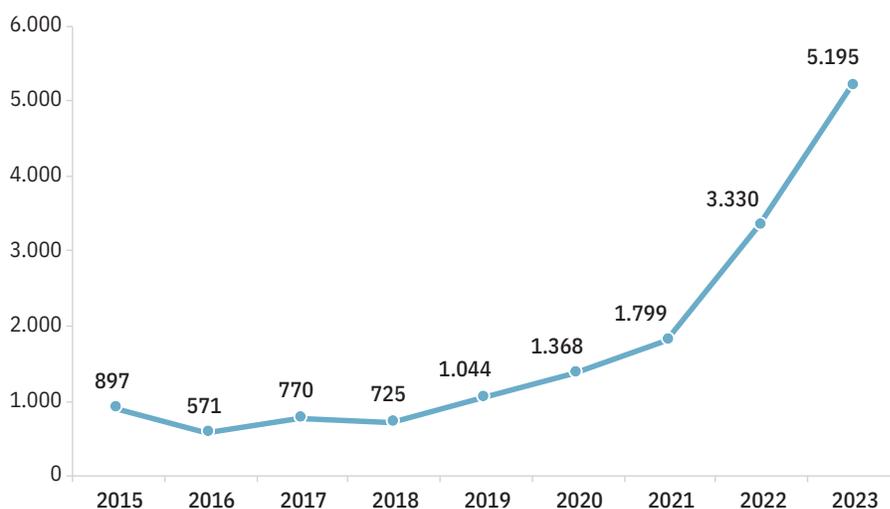
En la edición anterior de este capítulo se presentó evidencia sobre el uso de los recursos que ofrece el sistema de justicia para oponerse a las acciones del gobierno y, en general, a la institucionalidad pública. Se señaló que, en el primer año de la administración Chaves Robles, se alcanzó el nivel más alto de judicialización de la política en la última década. Esta edición del Informe da seguimiento al fenómeno para indagar si ha habido cambios.

Si el Poder Ejecutivo conduce sus acciones respetando el ordenamiento jurídico y las reglas, es de esperar que dicha conflictividad se reduzca o sea menor. En caso contrario, lo que cabría esperar es la activación del sistema de controles y contrapesos a la acción gubernamental. Ello por cuanto, en la democracia costarricense, a pesar de que el Poder Ejecutivo tiene amplia discrecionalidad en la elaboración de políticas públicas, existen amplios controles constitucionales, legales y administrativos sobre las acciones del Estado.

Uno de estos controles más recurrentes es ejecutado por la Sala Constitucional mediante los recursos de amparo, los cuales, como ha sido subrayado por los Informes sobre el Estado de la Justicia que publica el programa, son fácilmente accesibles a la ciudadanía por tener pocos requerimientos formales. Por medio de estos recursos, los actores sociales o la ciudadanía vigilan y reclaman que no se vulneren sus libertades o derechos. Para estudiar este fenómeno, se actualizaron datos del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial disponibles para el período 2015-2024.

Gráfico 5.30

### Asuntos declarados con lugar por la Sala Constitucional con una orden concreta contra instituciones del Poder Ejecutivo. 2015-2024



Fuente: Alfaro Redondo, 2023 con datos del Poder Judicial, 2023.

Como es necesario distinguir entre la mera presentación de un recurso de amparo, de aquellos que cuentan con un fallo judicial favorable, esta información registra la cantidad de asuntos declarados con lugar por el tribunal constitucional y que además contemplan una orden concreta contra alguna institución o entidad del Poder Ejecutivo. No se trata de los recursos de amparo en *bruto* o los recibidos por la Sala IV, sino de aquellos que, después de ser estudiados, son admitidos y declarados con lugar por las personas magistradas. Pero, además, no se trata de sentencias genéricas, sino de las que incluyen órdenes contra las instituciones por su accionar. Debido a la naturaleza de las sentencias examinadas, es posible plantear que se trata de acciones o decisiones del Poder Ejecutivo que la Sala Constitucional ha encontrado que riñen con el marco jurídico vigente.

El análisis de los últimos nueve años (2015-2023), visto por administración de gobierno, sugiere tres situaciones distintas (gráfico 5.30). Como los datos están organizados para año calendario (enero-diciembre), pero las administraciones de

gobierno tienen períodos constitucionales que inician en mayo y concluyen en abril, existe un margen de error sistemático que puede alterar el nivel específico asignado a cada administración, pero este no modifica la tendencia general. Así, durante los años que mayoritariamente pertenecen a la administración Solís Rivera, la judicialización de la política se mantuvo en un nivel estable de alrededor de 800 recursos de amparo declarados con lugar). En cambio, los años que pertenecen mayoritariamente a la administración Alvarado Quesada muestran una clara tendencia al crecimiento de esta conflictividad: los 1.799 recursos declarados con lugar contra alguna entidad de la institucionalidad pública en 2021 son dos veces y medio más que los registrados en 2018. En el segundo año de la actual administración de gobierno, la cantidad de recursos de amparo con lugar alcanzó, por mucho, el nivel más alto de la serie: casi tres veces más que en 2021 (2,9), casi seis veces más que en 2015 y superior en un 60% al nivel registrado en 2022.

**Investigadores principales:** Ronald Alfaro Redondo, Eugenia Aguirre Raftacco, Ronald Alpízar, Karlissa Calderón Zúñiga, Mario Cortés Vásquez, Sebastián González Rosales, María Estelí Jarquín Solís, Johakson Moncada Céspedes, Juan Andrés Mena, Aaron Barquero Salas y Andrea Soleibe Duarte.

**Insumos:** *Resultados de las elecciones municipales 2024*, de Ronald Alfaro Redondo, Samantha Brenes y Susana Viales; *Legislatura 2023-2024: Producción legislativa y control político*, de Eugenia Aguirre y Mario Cortés; *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo 2022-2024*, de Ronald Alpízar y Juan Andrés Mena; *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2024*, de Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2024*, de Andrea Soleibe; *Tendencias del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: análisis del empleo de la acción de inconstitucionalidad durante el primer año de gobierno (1990-2024)*, de Sebastián González; y *Elecciones municipales en Costa Rica: un análisis de 22 años de candidaturas a las Alcaldías*, de María Estelí Jarquín.

**Borrador del capítulo:** Ronald Alfaro Redondo.

**Coordinación:** Ronald Alfaro Redondo.

**Edición técnica:** Ronald Alfaro Redondo, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos y Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Samantha Brenes y Susana Viales.

**Asesoría metodológica:** Jorge Vargas Cullell.

**Actualización y procesamiento de datos:**

*Base de datos de voto nominal de los diputados y diputadas*, por Aaron Barquero Salas y Jesús Guzmán; *Base de datos de decretos del Poder Ejecutivo y de convocatoria de sesiones extraordinarias*, por Karlissa Calderón y Andrea Soleibe; *Base de datos de acciones colectivas*, por Johakson Moncada; *Base de datos de rotación del gabinete*, por Andrea Soleibe; *Base de datos de legislación aprobada*, por Mario Cortés; *Base de datos de acciones de inconstitucionalidad*, por Sebastián González; *Bases de datos de control político*, Reuniones de jefaturas de fracción y *Conferencias de prensa del Consejo de Gobierno*, por Ronald Alpízar y Juan Mena.

**Preparación de gráficos:**

Ronald Alfaro Redondo, Javier Bogantes, Mario Cortés, Steffan Gómez, Alejandro Romero y Sebastián González Rosales

**Visualización de datos complejos:** Ronald Alfaro Redondo, Mario Cortés, Steffan Gómez.

**Preparación de mapas:** Ronald Alfaro Redondo.

**Lectores críticos:** Marvin Carvajal.

**Revisión y corrección de cifras:** Samantha Brenes y Susana Viales.

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

**Lecturas críticas internas:** Camila Aguilar, Steffan Gómez, Leonardo Merino, Rafael Segura y Evelyn Villarreal.

**Un agradecimiento especial a:** Siany Villalobos, directora del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, Sonia Betrano y Jenny Videche, funcionarias del Departamento de Servicios Parlamentarios, Sonia Villegas, del Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, por la información suministrada y Martha Castillo, directora del Registro de Partidos Políticos del TSE.

**Corrección filológica:** Diego Ugalde.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar | Insignia Ng.

**Los talleres de consulta** se llevaron a cabo los días 28 de agosto y 09 de setiembre de 2024 con la participación de Iván Acuña, Camila Aguilar, Ileana Aguilar, Eugenia Aguirre, Ronald Alpízar, Sergio Araya, Andrea Arias, Guido Barrientos, Katthia Benavides, Juan Luis Bermúdez, Sonia Betrano, Luis Diego Brenes, Samantha Brenes, Vera Brenes Margarita Bolaños, Karlissa Calderón, Marvin Carvajal, Fernando Castro, Karen Chacón, Andrés Cordero, Mario Cortés, Leonardo Garnier, Abril Gordienko, Steffan Gómez Campos, Enrique González, Jennifer Gutiérrez, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Carlos León, Gabriel Macaya, Hannia Mena, Juan Andrés Mena, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Luis Mesalles, Suyen Miranda, Gabriela Monge, José Montero, Carlos Montenegro, Denise Mora, Carla Morales, Natalia Morales, Carolina Ovaes, Humberto Perera, Adrián Portugués, Edel Reales, Susan Rodríguez, Alfonso Rojas, Gustavo Román, Ana Ruiz, Pablo Sauma, Andrea Soleibe, Eduardo Ulibarri, Andrés Valenciano, Jorge Vargas Cullell, Susana Viales, Jenny Videche, Alejandro Villalobos y Saúl Weisleder.

## Notas

1 El tema del Poder Judicial se trata de manera sintética y solo en lo relacionado con las acciones que inciden sobre los derechos y libertades políticas, así como la garantía de que el poder político se somete a la ley. Este abordaje restrictivo obedece a la existencia del Informe Estado de la Justicia, que realiza estudios en profundidad sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia.

2 Según esta disposición todos los partidos políticos deberán cumplir con conformaciones paritarias en sus candidaturas tanto en los distintos puestos de la papeleta, así como en los respectivos cantones en los que compitan.

3 La base de datos sobre decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación (PEN) se construyó a partir de la revisión del diario oficial La Gaceta. Desde 1990, se recopilaron todos los mandatos emitidos por año de gobierno y se recopiló hasta la fecha un total de treinta años. La información está desagregada en 34 variables y comprende 21.582 decretos al 30 de abril de 2022.

4 Una ley sustantiva es toda aquella legislación que produce un impacto sobre el desarrollo humano del país.

5 En este análisis identifica a las y los diputados proponentes con el partido con el que fueron electos, es decir, no se incluyen las posibles variaciones provenientes de conflictos intrapartidarios o diputaciones que se declaran independientes.

6 CR Hoy, 2022; Murillo, 2022; Asenjo, 2022, Lanzas, 2022 y Chinchilla, 2023.

7 BofA Securities, una división de Bank of America,

catalogó de "economía jaguar" a Costa Rica a raíz del crecimiento liderado por las exportaciones y realizó una analogía con el fenómeno de los tigres asiáticos que experimentaron un rápido desarrollo durante la década de 1960.

8 En YouTube: AsambleaCR, AsambleaCR1, AsambleaCR02, AsambleaCR03, AsambleaCR04, AsambleaCR05, AsambleaCR06, AsambleaCR07, AsambleaCR08.

9 La moción de posposición es un mecanismo legislativo a través del cual las diputaciones presentan una moción para alterar el orden del día de una sesión a fin de que se priorice una cierta agenda de proyectos de ley. Esta requiere la aprobación en Plenario de 38 votos.

10 Entre estas se encuentran las siguientes: Comisión de Relaciones Internacionales, Comisión de la Mujer, Comisión de Juventud, Comisión de Ambiente, Comisión de Turismo, Comisión de Derechos Humanos (Departamento de Servicios Parlamentarios, 2015).

11 Es necesario recordar que el Plenario Legislativo sesiona regularmente de lunes a jueves de cada semana con horario de 3-6pm.

12 Según el glosario elaborado para esos fines.

13 La noción de bully-pulpit se refiere al uso del cuerno de un toro como megáfono para comunicarse con amplias audiencias.

14 Los ataques del Presidente Chaves a periodistas se han tornado más agresivos y violentos. Por ejemplo, el miércoles 11 de setiembre de 2024 dos periodistas de Radio Universidad de la Universidad de Costa Rica

fueron amedrentados en público, por personal de seguridad, cuando intentaban plantear dos repreguntas al mandatario.

15 El estudio del control de constitucionalidad es uno de los instrumentos que posee el Judicial para asegurar el cumplimiento de las normas del Estado de derecho por parte de los otros poderes de la República. El Judicial ejerce esta función mediante varias jurisdicciones especializadas (por ejemplo, contencioso administrativa, penal, agraria, civil).

16 La base de datos sobre legislación registra ocho tipos posibles de leyes: sustantivas, convenios y tratados internacionales, declaraciones y benemeritazgos, derogaciones, presupuestos, legislación circunstancial, exenciones, y amnistías y condonaciones.

17 El alcance de los decretos ejecutivos corresponde a una categorización desarrollada para la base de datos de decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación. Esta está definida por tres dimensiones: afectación social, normatividad y discrecionalidad. Con estas tres dimensiones analíticas se obtienen seis categorías según el alcance del decreto: muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo. La categoría 'muy alto' se compone de decretos un grado alto de afectación, un alcance normativo alto y una alta discrecionalidad. La categoría 'alto' cuenta con la misma composición, únicamente cambia que tiene un bajo grado de discrecionalidad (Ramírez, 2017).

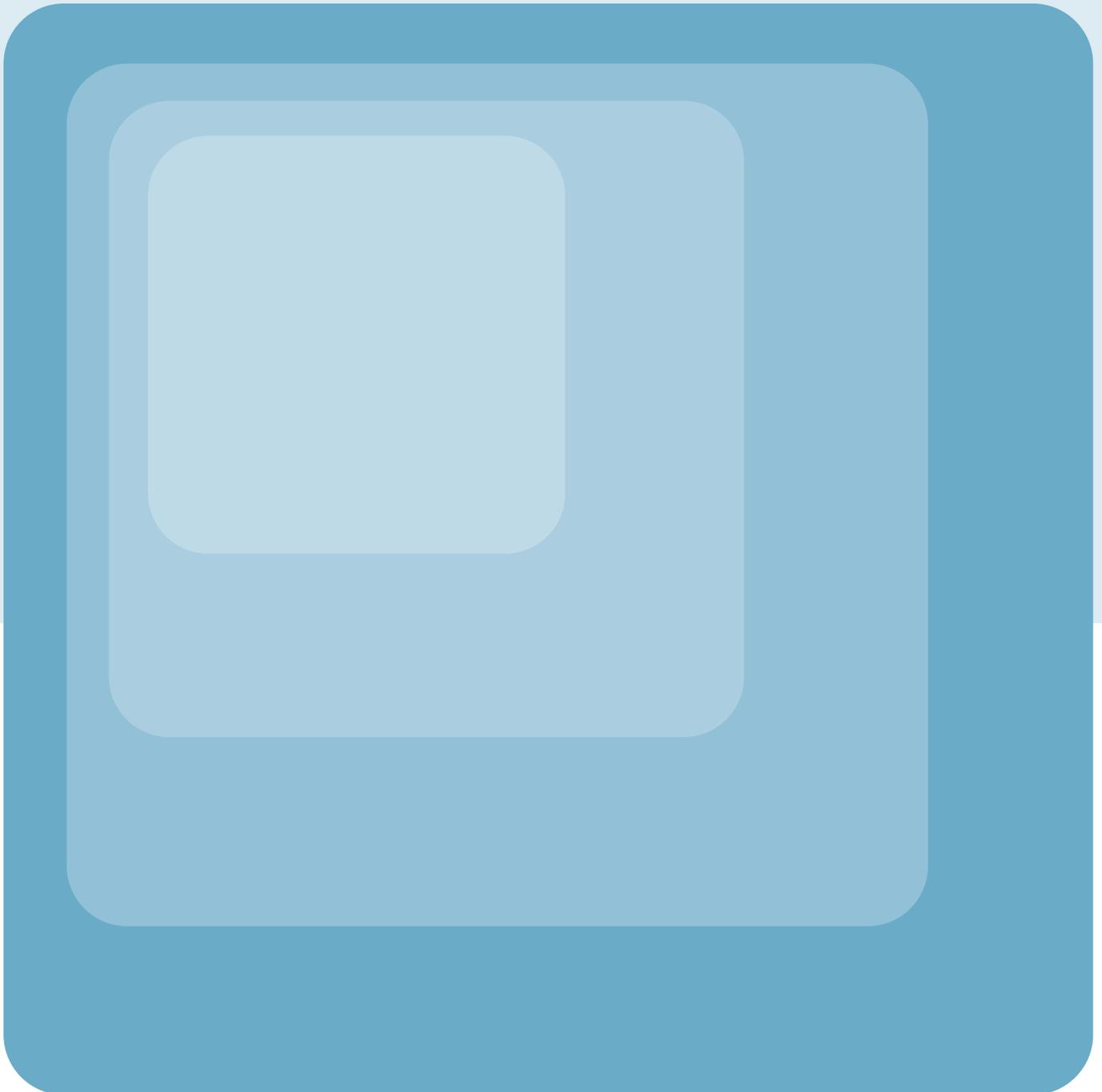
18 Las preguntas utilizadas fueron las siguientes: ¿Cómo califica la gestión del presidente Rodrigo Chaves?: Muy buena, buena, regular, mala, muy mala; En su opinión ¿La educación actual del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor; En su opinión ¿La seguridad del país está mejor o peor que hace 12 meses?: mejor, igual o peor.



# 3

PARTE

## Debates para el desarrollo





## 6

Seguridad ciudadana  
y violencia homicida

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>283</b>
<b>Definición del concepto de violencia homicida</b>	<b>284</b>
<b>Intervenciones preventivas en materia de seguridad ciudadana</b>	<b>285</b>
<b>Las manifestaciones de la crisis de violencia homicida</b>	<b>286</b>
<b>Intervenciones y respuestas ante la violencia homicida por crimen organizado</b>	<b>300</b>
<b>Buenas prácticas para enfrentar la violencia homicida relacionada con el crimen organizado</b>	<b>317</b>
<b>Anexo metodológico</b>	<b>325</b>

**Introducción**

La seguridad ciudadana se ha convertido en una preocupación prioritaria para la sociedad costarricense. Las estadísticas de homicidios son el principal causante de la crisis actual. Este capítulo especial del *Informe Estado de la Nación 2024* se basa en los datos disponibles más actualizados y en el desarrollo de metodologías de investigación participativa para abordar el problema, con el objetivo de contribuir a la reflexión y la búsqueda de soluciones efectivas.

Los estudios realizados se centran en tres pilares principales: diagnóstico, identificación de propuestas y las voces de los actores desde un enfoque de análisis de las posiciones de la ciudadanía. Uno de los objetivos clave es recopilar las principales tendencias de este fenómeno, pero sobre todo se ha priorizado la presentación de propuestas concretas para enfrentar el aumento creciente violencia homicida y recopilar las voces de la ciudadanía sobre esta problemática por medio de técnicas participativas (véase el Anexo metodológico al final del capítulo).

Este capítulo no pretende ser un compendio exhaustivo ni una memoria de labores, sino que busca consolidar diversas fuentes de información dispersas y complementarlas con las interpretaciones de especialistas para profundizar en el conocimiento de este fenómeno complejo. Se prioriza el

análisis del incremento de los homicidios como un tema que permite aproximarse a la violencia y la inseguridad ciudadana. La actual crisis del país en esta materia se refleja claramente en la tasa de homicidios relacionados con el crimen organizado, un área que ha recibido poca atención en el análisis académico.

La pregunta general se planteó como guía de las investigaciones fue: ¿Cómo detener y revertir las tendencias de la violencia homicida y abordar las condiciones que las impulsan?

En una primera sección del capítulo, se presentan brevemente los datos sobre la seguridad objetiva, es decir, estadísticas actualizadas a diciembre 2023, que describen la magnitud de la violencia homicida. Este es un complemento a las referencias hechas a lo largo del informe, especialmente en el capítulo 2, sobre el tipo de homicidios, distribución geográfica y las características de las personas involucradas en estos delitos. Se buscó hacer una presentación diferente a los datos ampliamente conocidos de la tasa de homicidios, enfocándose en un mapeo y búsqueda de patrones históricos que permitan poner en perspectiva cómo se ha llegado a los niveles actuales de violencia homicida.

En la segunda sección, se presenta una lectura sobre el comportamiento de los principales factores de inseguridad ciudadana que inciden en la violencia homicida, según la literatura

especializada. Esta lectura se basa en fuentes secundarias de información, con el objetivo de determinar cuáles factores han tenido mayor crecimiento e impacto en el aumento de la tasa de homicidios. No se trata de un análisis exhaustivo de cada factor, sino de destacar sus principales tendencias y posibles efectos sobre la violencia homicida. Se incluye también información obtenida en las consultas a sectores y en la consulta abierta sobre las causas de la crisis de inseguridad (apartado “La voz de los actores” al final del capítulo).

En la tercera sección se analizarán las respuestas del Estado y la sociedad. Para ello, se efectuará un mapeo de las intervenciones realizadas durante el último quinquenio desde los diferentes poderes del Estado, los gobiernos municipales y las capacidades institucionales con que se cuenta en el sector seguridad.

La última sección tiene como objetivo presentar posibles soluciones para enfrentar la creciente violencia homicida, recopilar las voces de la ciudadanía en torno a esta problemática y sus inclinaciones hacia cierto tipo de medidas. Esta sección aportará información inédita que enriquezca la discusión sobre las alternativas con base en: a) la sistematización de buenas prácticas recopiladas en una amplia búsqueda de bibliografía y, b) la perspectiva de la ciudadanía, para lo cual se sistematizó la información proveniente de entrevistas a profundidad y talleres realizados en distintas regiones del país (juicios grupales ponderados).

### Definición del concepto de violencia homicida

El presente capítulo se enfoca en el tema de la violencia homicida como una de las manifestaciones más importantes de la inseguridad ciudadana que afecta al país. El objetivo es analizar esta problemática en profundidad, en lugar de hacer un recuento general de todas las áreas de la seguridad ciudadana, que claramente sobrepasa las capacidades de este Informe.

Esta delimitación temática se enmarca en el concepto de seguridad ciudadana, entendido como “la condición personal,

objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia y amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2006). El adjetivo “ciudadana” no debe entenderse como una restricción únicamente a las personas que son ciudadanas en sentido legal, es decir, mayores de 18 años y costarricenses; la definición adoptada aquí abarca la “seguridad de los habitantes”, que incorpora a todas las personas sin excepción: menores, inmigrantes indocumentados, refugiados, turistas. De tal forma, en este documento resultarán sinónimos “seguridad ciudadana” y “seguridad de las y los habitantes” (PEN, 2008).

De todos los delitos violentos que afectan a las sociedades, el homicidio es uno de los que más genera temor en la población, ya que implica la pérdida del bien más preciado: la vida. Además, la tasa de homicidios es el principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana de un país, debido a su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial.

El asesinato se produce cuando una persona mata a otra. Su representación jurídica es el delito de homicidio, tal como lo establece el Código Penal, con sus variantes (simple, calificado, culposo, por piedad) y tentativas<sup>1</sup>. La distinción legal más importante es entre el homicidio doloso o intencional, que ocurre cuando quien ejecuta el crimen tiene la intención de matar al otro ser humano, y el homicidio culposo, que no es intencional y resulta de acción imprudente (negligencia, accidente de tránsito, mala praxis médica, etc.). Para el cálculo de la tasa de homicidios en el país, solo se incluyen los homicidios dolosos.

Una tipología más amplia de los homicidios se presenta en la clasificación realizada por la UNODC (2013) para estandarizar las estadísticas a nivel global. Esta clasificación establece cuatro grandes categorías: homicidio intencional, en defensa propia, intervenciones legales o no intencional<sup>2</sup>.

El registro de homicidios en Costa Rica es gestionado de manera conjunta por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP)<sup>3</sup>. A diferencia de otros

países de la región, Costa Rica cuenta con un registro histórico centralizado, revisado y coordinado diariamente, que permite obtener resultados en tiempo real con un mínimo riesgo de subregistros, sin diferencias entre entidades o extravíos de casos. La base de datos cuenta con una clasificación por móvil, que incluye:

- **Discusión / Riña:** Esta opción se debe seleccionar siempre que no exista un vínculo familiar o íntimo entre víctima y victimario.
- **Ajuste de Cuentas / Venganza:** Son los casos en los cuales existió diferencias interpersonales o mediaron circunstancias relacionadas con temas de drogas o grupos delincuenciales organizados.
- **Profesional:** Son los casos en los cuales el victimario cobra por matar a la víctima, es el conocido como homicidio de “sicario”.
- **Por la comisión de otro delito:** el homicidio es cometido por el victimario durante la comisión de otro delito, si el otro delito es de tipo sexual se debe clasificar el móvil como sexual.
- **Repeliendo actividad criminal:** Son los casos en los cuales la policía o los ciudadanos dan muerte a un delincuente durante la comisión de un delito, huyendo, resistiendo el arresto, defendiéndose de su ataque o evitando un ataque a otra persona. Incluya los casos en los que puede haber mediado un abuso de autoridad o exceso en la defensa.
- **Sexual:** El homicidio fue cometido debido a la comisión de un delito sexual.
- **Violencia doméstica:** Son los casos en los cuales, contra cualquier persona, mediando entre esta y el victimario un vínculo familiar íntimo, lo que presupone algún grado de convivencia familiar antes o durante el crimen (existiendo o no matrimonio).

- **No determinado:** Se utiliza esta opción cuando no está claro el motivo.

Adicionalmente, el Observatorio de Violencia de Género del Poder Judicial contabiliza los femicidios<sup>4</sup> como una variante especial de los homicidios. El programa Infosegura-PNUD, el *Informe Estado de la Región*, Flacso-Costa Rica y otros entes especializados presentan estadísticas de homicidios con diversas desagregaciones y análisis. El apartado de diagnóstico de este capítulo se basa principalmente en el reprocesamiento de datos de estas fuentes ya existentes.

Más que ofrecer un apartado teórico exhaustivo, esta clasificación resalta que la violencia homicida responde a diversas fuentes, por lo que las respuestas deben atender las especificidades de los patrones y características según los tipos de asesinatos. Por ejemplo, la tarea de reducir los femicidios es muy distinta de la reducción de homicidios por robo.

Tomando como base los tipos de móvil del OIJ, el estudio se centrará principalmente los homicidios relacionados con venganza o ajuste de cuentas, que representan el 71% del total. Estos homicidios están vinculados al fenómeno creciente del crimen organizado en Costa Rica, lo cual amerita una aproximación académica específica para una mejor comprensión. Aunque los demás móviles agrupan un porcentaje importante (29%), y su

relevancia no se minimiza, este estudio propositivo opta por profundizar en una tipología específica para un análisis más detallado.

En el contexto de Costa Rica, Calderón (2023) realiza una aproximación crítica a la definición de homicidios, al modo en el que se recolectan y presentan los datos, particularmente en cuanto a los criterios utilizados para clasificar el móvil. Señala, por ejemplo, que la categoría “ajuste de cuentas o venganza” resulta muy amplia y mezcla homicidios relacionados con drogas, pandillas, crimen organizado transnacional, diversos grupos delictivos y sicariatos, lo que dificulta un análisis más preciso de las causas. En cuanto a las estadísticas sobre sicariatos, Calderón destaca que la metodología ha variado en cuatro ocasiones: de 1999 a 2004 se utilizó “Contrato de profesional”, de 2005 a 2007 “Por encargo”, de 2008 a 2015 “Presunción de sicariato” y, de 2016 a 2023, “Profesional (sicariato)”. Además, señala la falta de información socioeconómica o demográfica de las víctimas y victimarios en los registros disponibles al público (Calderón, 2023).

Si bien el subregistro de homicidios no es un problema significativo en Costa Rica, debido a la coordinación entre el Ministerio de Seguridad y el OIJ, así como la centralización de los casos en una única autoridad competente, no todos los homicidios intencionales llegan

a conocimiento de las autoridades. Este fenómeno, denominado cifra oculta, ha sido poco abordado en los estudios sobre homicidios<sup>5</sup> (Calderón, 2023). En años recientes, por ejemplo, ha aumentado el número de personas desaparecidas sin localización a lo largo del tiempo, así como el fenómeno de la desaparición de personas migrantes o víctimas de trata humana, problemas a los que Costa Rica no es ajena.

### Intervenciones preventivas en materia de seguridad ciudadana

A continuación, se esbozan las definiciones sobre la intervención pública en materia de seguridad ciudadana que se utilizarán en el capítulo. Se enfocan en la prevención dado que la pregunta central del capítulo es cómo detener y reducir la violencia homicida, en lugar de cómo combatirla de manera punitiva o penal.

Conceptualmente, existe una tipología general que clasifica estas intervenciones en materia preventiva, la cual permite ubicar las acciones según la etapa en la que se encuentra la situación de violencia. Esta lógica escalonada permite abordar desde las causas profundas de la violencia hasta las manifestaciones inmediatas o más visibles (diagrama 6.1) (Salazar y Madrigal, 2024a).

En cuanto a los tipos de estrategias de prevención de violencia homicida,

## Diagrama 6.1

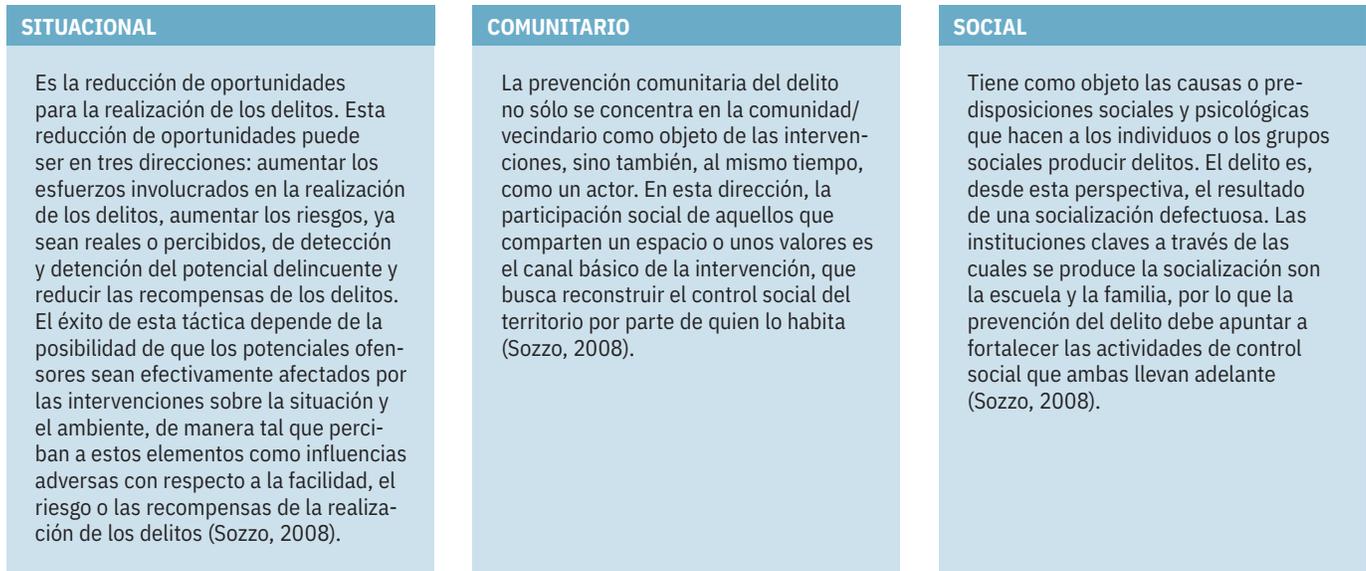
### Niveles de estrategias de prevención de la violencia

PRIMARIA	SECUNDARIA	TERCIARIA
Se centran en evitar que la violencia se produzca, por lo que se dirige a toda la población o a grupos de riesgo, buscando abordar las causas profundas de la violencia, antes de que estas se manifiesten. Por ejemplo, se en este nivel se desarrollan acciones en materia de educación, desarrollo social, y programas comunitarios que reduzcan las tensiones sociales y ofrezcan alternativas a la violencia.	La prevención secundaria se dirige a grupos o personas que ya están en riesgo elevado de involucrarse en situaciones de violencia o que ya han sido expuestas a ella. Su objetivo es detectar y reducir el riesgo de que ocurra violencia o de que se agrave. Las intervenciones a este nivel incluyen programas de intervención temprana, iniciativas comunitarias de vigilancia, entre otros.	Se enfoca en minimizar los daños y prevenir la reincidencia en individuos o grupos que ya han estado involucrados en actos de violencia. Son acciones destinadas a rehabilitar y a reintegrar. Las políticas a nivel terciario incluyen programas de rehabilitación, tratamiento psicológico, reinserción laboral o educativa.

Fuente: Salazar y Madrigal con datos de UNODC, 2019.

## Diagrama 6.2

### Tipos de prevención de la violencia



Fuente: Salazar y Madrigal con datos de Sozzo, 2008.

la tipología usual en los estudios en la materia es la que clasifica los tipos en tres grupos: situacional, comunitaria y social. Sozzo (2008) menciona que esta tipología surge a principios de los años 80, como una propuesta alternativa a los enfoques tradicionales del castigo, que se utilizaban en la política criminal en Europa y Estados Unidos, son perspectivas que entienden el delito y la prevención desde una óptica de la inclusión social (diagrama 6.2).

### Las manifestaciones de la crisis de violencia homicida

A partir del reprocesamiento de las estadísticas disponibles sobre la evolución de los homicidios, este apartado analiza el estado actual del país, destacando los cambios más importantes de los últimos años. Este repaso constituye el contexto básico sobre el cual se produjeron las propuestas de intervención de la última sección.

Para el diagnóstico, los datos de homicidios se desagregarán a nivel territorial y por tipo, de tal forma que quede clara su concentración en un conjunto de distritos y en una población con un perfil

definido. Además, en la segunda parte se explotará una fuente de información inédita, como es el registro de aprehensiones y decomisos de la Fuerza Pública para determinar cuál es la relación de estas dinámicas policiales con la tasa de homicidios por cantón. Finalmente, se presentan las estadísticas judiciales del grupo de delitos contra la vida, con el fin de complementar el diagnóstico con las denuncias y el trabajo que ha implicado esta crisis para el Poder Judicial.

### Cambio en los niveles y territorialidad de los homicidios

Costa Rica ha experimentado en las últimas décadas un lento pero progresivo incremento en el número de homicidios desde 1990, cuando sus cifras eran de las más bajas del continente (4,6) (Carranza y Solana, 2004). En 2023, con 906 homicidios, el país registró un incremento de un 38% respecto a 2022, año que ya había representado la cifra más alta en la historia reciente del país (656). Durante los últimos dos años (2022 y 2023), la tasa de homicidios aumentó de 12,6 a 17,2 por 100 mil habitantes, superando a Guatemala y República Dominicana. Costa Rica es el único país de la región

que muestra una tendencia creciente de este indicador (gráfico 6.1). En el primer semestre de 2024 se registraron 438 homicidios dolosos, muy similar a la cifra del año pasado en ese mismo período, lo que significa un asesinato cada 10 horas (OIJ, 2024a).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### DETERMINANTES DE LA VIOLENCIA HOMICIDA EN CENTROAMÉRICA

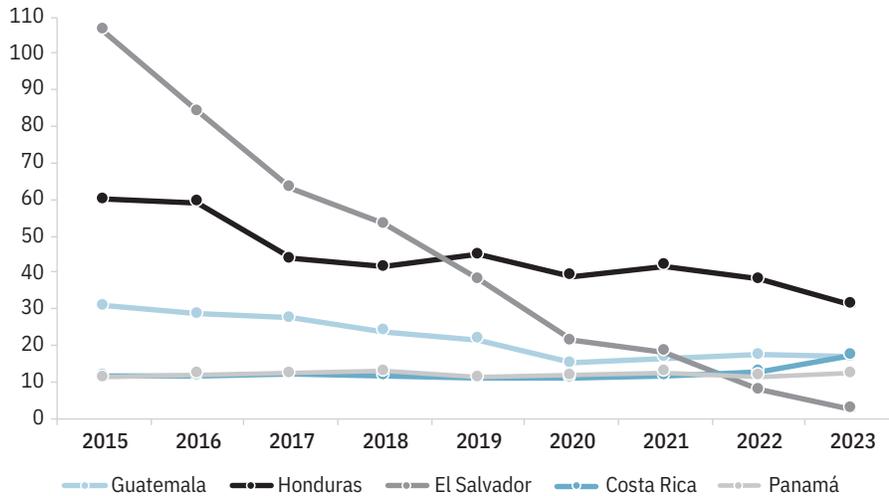
véase Salazar y Madrigal, 2021 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El capítulo 2 de este informe profundizó en las características de los homicidios, los patrones territoriales y las características socioeconómicas de los cantones más afectados por este fenómeno (Chou-Chen y Torres, 2024). Por esa razón, no se duplicó aquí dicha información, sino que solo se destacarán algunas conclusiones a continuación.

El método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego, presente en el 80% de los casos reportados

Gráfico 6.1

**Tasas de homicidios de países seleccionados de Centroamérica**  
(por 100.000 habitantes)



Fuente: Infosegura-PNUD, 2024.

Gráfico 6.2

**Distribución del número de homicidios por distrito<sup>a/</sup>, según rango de víctimas. 2023**



a/ No se incluyen 266 distritos que no reportaron ningún homicidio en 2023.  
Fuente: Villarreal, 2024, con datos del OIJ.

en el 2023, la proporción más alta desde que se tienen registros. El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde mayormente a hombres (94%), costarricenses (85%) y jóvenes (50% menores de 30 años) (Ministerio Público, 2023).

Este incremento en el nivel de violencia no fue generalizado en el país. Las estadísticas muestran la concentración de homicidios en aproximadamente 21 distritos (de los 492 existentes), que en 2023 tuvieron más de diez víctimas y

representaron el 42% del volumen total de asesinatos, mientras que 205 distritos sumaron el restante porcentaje (gráfico 6.2) y en más de la mitad de los distritos (266) no reportó ningún homicidio en ese año.

El empeoramiento se concentró en las zonas costeras y la capital. Los cantones de mayor prevalencia fueron: Limón, San José, Puntarenas, Matina y Alajuela. Varios de sus distritos se posicionan en el top diez de víctimas de homicidio. Desde el 2020, la provincia de Limón (28%) prácticamente iguala la proporción de homicidios dolosos ocurridos en San José (29%) (Infosegura-PNUD, 2024). En contraste, hay zonas como Hojancha o San Vito que de manera consistente se mantienen con baja criminalidad y una tasa de homicidios prácticamente de cero.

La ponencia de Chou Chen y Torres (2024), realizada para este informe, explica cómo esta distribución territorial de homicidios se asocia estadísticamente a ciertos indicadores socioeconómicos: menor desarrollo humano y social, menor promedio de personas aseguradas, mayor proporción de hogares en asentamientos informales, más cantidad de menores de 5 a 24 años, mayor porcentaje de jefaturas femeninas, menor logro educativo, más hogares con bajo clima educativo y más problemas de acceso a empleos (figura 2.5 y mapa 2.1 del capítulo 2).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PATRONES ESPACIALES DE LOS HOMICIDIOS  
Chou Chen y Torres, 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Al examinar los últimos diez años, emergen dos patrones en los cantones con tasas muy altas de homicidios. Por un lado, están aquellos que de manera crónica han enfrentado esta problemática y no logran reducir significativamente sus muertes violentas, como Limón y Alajuelita. Por otro lado, existe un

patrón más preocupante: cantones cuyo reciente incremento en homicidios fue tan marcado que los colocó entre los más violentos, cuando anteriormente no figuraban en esa categoría. Un ejemplo es Parrita, que pasó de 5 a 85 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta diferenciación es crucial, ya que la estrategia de intervención variaría según se trate de un problema estructural o de una coyuntura reciente. A pesar de esta tendencia, hay un grupo de cantones que registró menos casos de asesinatos en comparación con hace diez años, lo que muestra un crecimiento negativo en el cuadrante izquierdo (gráfico 6.3).

### La relación de la violencia homicida con las aprehensiones y decomisos

La evidencia de otros contextos sugiere que, cuando los homicidios son impulsados por grupos criminales, estos tienden a expandirse hacia otros ámbitos de la sociedad, siendo cada vez más utilizados por personas ajenas al mundo criminal para resolver problemas cotidianos (Betancourt y Castillo, 2019; Carrión, 2009b; Montoya, 2009; Schlenker, 2012 citados en Calderón, 2024).

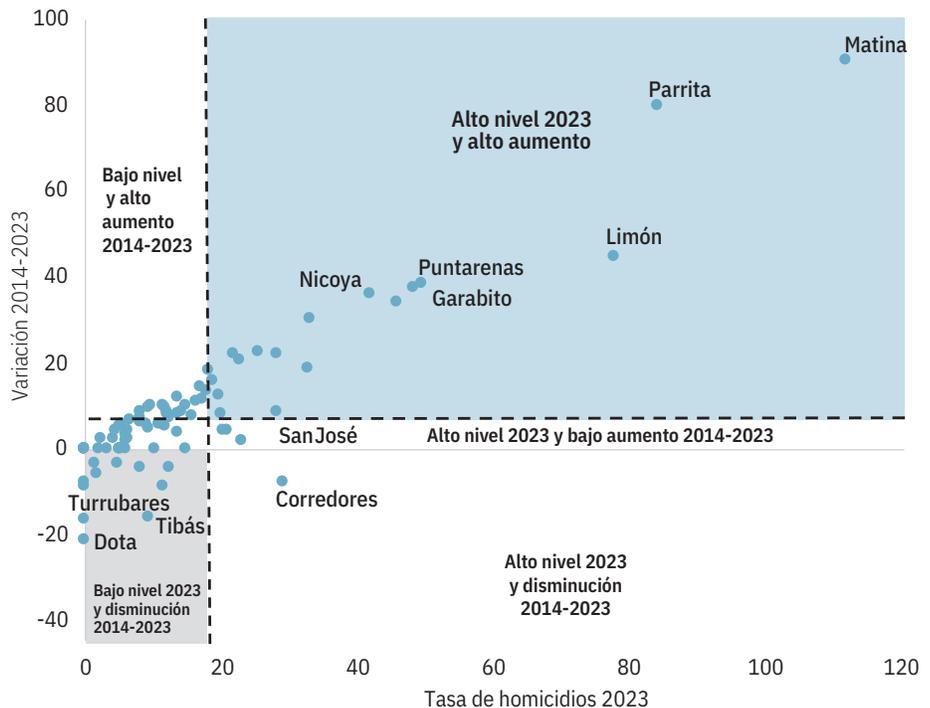
Para este informe, se contó con las estadísticas policiales de aprehensiones, decomisos, homicidios y delitos contra la propiedad que registran cada una de las 94 delegaciones de la Fuerza Pública en el país para los últimos cinco años. El análisis se concentró en el indicador de aprehensiones, el cual únicamente consigna la Fuerza Pública. Estas pueden originarse en intervenciones de la autoridad por pedidos de auxilio, denuncias anónimas y cualquier otra situación que implique la atención de un delito o peligro potencial o en progreso. Otras, más bien, pueden originarse en intervenciones policiales “preventivas” como retenes o redadas. Calderón señala que la distinción es importante porque este segundo grupo puede ser más frecuente en ciertas zonas, debido no tanto a sus índices criminales, sino a las preconcepciones que tienen las autoridades de estos espacios geográficos (E<sup>6</sup>: Calderón, 2024).

Las aprehensiones suman 1.076.661 incidentes en cinco años, con una mayor

Gráfico 6.3

### Tasa de homicidios y diferencia<sup>a/</sup> en el periodo 2014-2023, según cantón. 2023

(por 100.000 habitantes)



a/ La tasa de homicidios se calcula dividiendo la cantidad de homicidios entre la población del cantón y se multiplica por 100.000. La diferencia es la resta de las tasas de homicidios en 2014 y en 2023. Para los datos de población se utilizó la estimación de población y vivienda 2022 del INEC.

Fuente: Vargas Cullell, 2024, con datos del OIJ.

concentración en San José, claramente relacionada con su tamaño poblacional. A través de varios análisis espaciales, se estableció una relación entre esta dinámica y la tasa de homicidios en puntos concretos del país. Los patrones espaciales de las aprehensiones realizadas por la Fuerza Pública (*I Moran*) muestran los clústeres de distritos en donde las aprehensiones tienen una relación significativa con la tasa de homicidios. Los puntos calientes (territorios con distritos de alto número de aprehensiones y homicidios, en rojo) y zonas vulnerables (conjuntos de distritos vecinos que combinan altas tasas de alguno de los indicadores, en amarillo y verde) permiten identificar una especie de corredor o puente que cruza el país desde la frontera sur hasta la del norte, con conexiones en los dos puertos del Caribe y Pacífico (mapa 6.1).

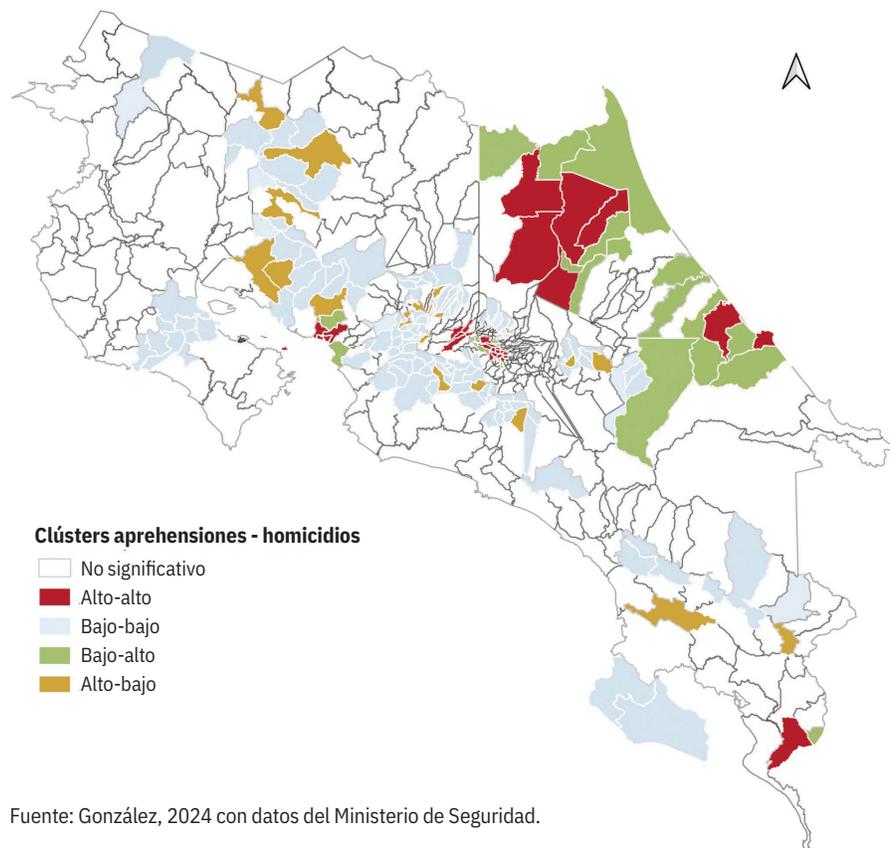
Es interesante observar que, dentro de este corredor, existen distritos calientes o vulnerables en medio de otros más pacíficos (gris equivale a pocas aprehensiones y pocos homicidios), lo que podría estar reflejando una mayor resistencia a la criminalidad. Como hipótesis para futuras investigaciones, sería necesario comprobar si estas zonas cuentan con mayor capital social, carecen de infraestructura o capital humano para las bandas y el bodegaje, o si presentan altos de niveles de consumo de drogas, entre otros factores.

### Poder Judicial enfrenta creciente presión sobre sistema penal para sancionar delitos contra la vida

Cada homicidio registrado ingresa como un expediente judicial a través

Mapa 6.1

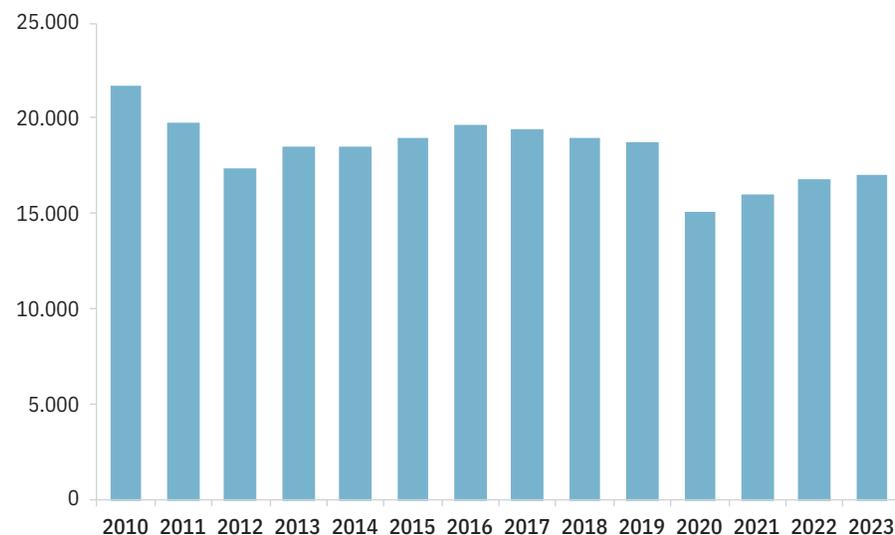
**Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios 2017-2023**



Fuente: González, 2024 con datos del Ministerio de Seguridad.

Gráfico 6.4

**Casos entrados de delitos contra la vida en el Ministerio Público**



Fuente: Achoy, 2024 con datos del Ministerio Público.

del OIJ y la Fiscalía del Poder Judicial y, según los elementos de cada caso, continúa su curso a través de un Juzgado y de un Tribunal Penal hasta la sentencia. Solo en 2023 ingresaron 17.047 denuncias a la Fiscalía por delitos contra la vida (gráfico 6.4), lo que representa un promedio de 47 denuncias diarias, en su mayoría relacionadas con lesiones culposas, agresión con arma y tentativa de homicidio simple. Esto refleja una creciente presión sobre el sistema penal, especialmente en un contexto de contención de presupuesto para la justicia, frente al aumento en el volumen y la complejidad de la demanda.

Por su parte, según las estadísticas del OIJ, para los homicidios dolosos mantienen una capacidad de resolución en alrededor del 55% de los casos que les ingresaron en 2022 y 2023 (informe resuelto), el restante porcentaje no logran resolverse o están pendientes (OIJ, 2024b). La no resolución (no se logra la identificación de un imputado) podría ser un indicador de una mayor complejidad en los homicidios tales como los sicaratos o profesionales, en los cuales la individualización de los sospechosos resulta muy difícil.

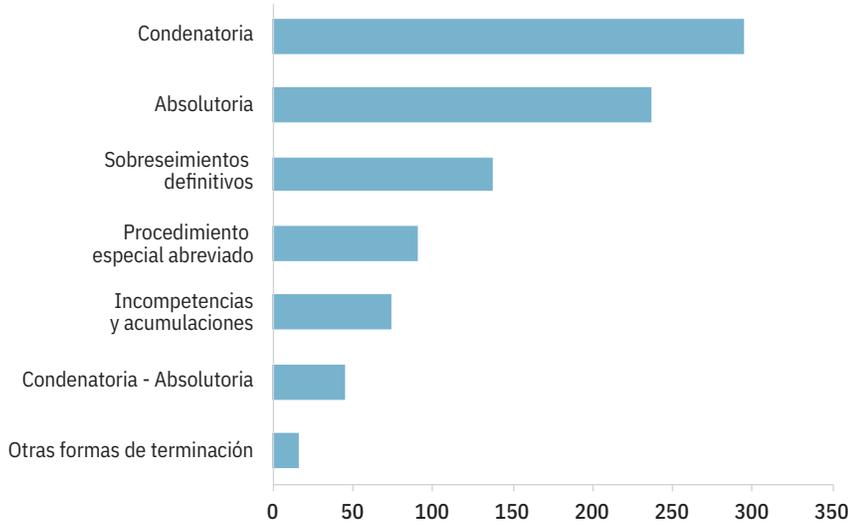
Con el objetivo de conocer cómo concluyen los procesos de delitos contra la vida en la vía judicial, la Dirección de Planificación del Poder Judicial facilitó datos relacionados con expedientes finalizados por la instancia de Tribunal Penal en los delitos contra la vida, específicamente para el año 2023, específicamente para los delitos de homicidio. En ese año, los Tribunales Penales concluyeron 934 casos en todo el país, de los cuales 40 fueron atendidos por los tribunales de flagrancia (gráfico 6.5).

Un poco más del 40% de los expedientes concluyeron con una resolución condenatoria o mediante procedimiento abreviado, que generalmente resulta en una condena. Un porcentaje similar terminó en absolutorias o sobreseimientos definitivos. De estos últimos, por ejemplo, de los 137 procesos concluidos en los tribunales ordinarios, 16 fueron por prescripción y en otros 34 no se pudo concluir el proceso debido al fallecimiento del imputado.

En los tribunales de flagrancia, de los

Gráfico 6.5

**Cantidad de expedientes de homicidio concluidos en Tribunales Penales ordinarios, según forma de terminación<sup>a/</sup>. 2023**



a/ Incluye los diferentes tipos penales de homicidio y la modalidad de tentativa de homicidio y excluye los homicidios culposos.  
Fuente: Infosegura-PNUD, 2024.

definitivos por la aplicación de medidas alternas en tentativas de homicidio. En la práctica, el aumento de expedientes no se corresponde con más disponibilidad o especialización del personal, lo que podría derivar en una presión adicional sobre la calidad del sistema de justicia. Esto, a su vez, podría prolongar los tiempos para resolver casos y dificultar la efectividad en la reducción de la violencia homicida.

**Aumento de homicidios vinculados a crimen organizado**

El aumento de homicidios está vinculado a un cambio en la naturaleza de la violencia, que ahora se atribuye mayoritariamente al crimen organizado (gráfico 6.6), con el narcotráfico como uno de los principales actores, aunque no de manera exclusiva (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 y 2023; Infosegura-PNUD, 2024; The White House US, 2023, Migliorini, 2023).

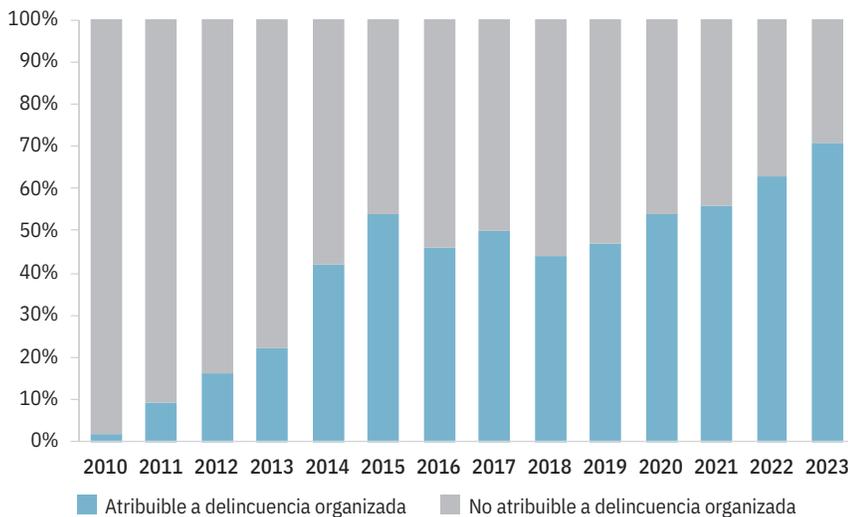
Es importante, sin embargo, tomar con cautela la clasificación de estos homicidios bajo la categoría de crimen organizado (específicamente el móvil de venganza o ajuste de cuentas), ya que agrupa diversas formas de violencia y asesinatos. Asumir que todos estos actos responden a un mismo tipo de accionar sería un error, puesto que el crimen organizado opera de manera heterogénea y abarca distintos contextos y motivaciones.

En el diagnóstico presentado para la Política Nacional de Seguridad Costa Rica Segura Plus, se indica que la dinámica de los homicidios ha cambiado significativamente en los últimos años, principalmente debido a la movilidad territorial de las bandas de narcotráfico, así como de sus estructuras de violencia armada conformada por sicarios y gatilleros. Este fenómeno ya no sigue un patrón estático territorialmente limitado, sino que ha evolucionado hacia un comportamiento criminal de amplio espectro, afectando casi la totalidad del espacio territorial de nuestro país (MSP, 2023).

Una búsqueda de la cobertura mediática relacionada con la operación de las bandas señala su presencia y el desarrollo

Gráfico 6.6

**Distribución de víctimas de homicidios, según tipo**



Fuente: Infosegura-PNUD 2024, con datos del OIJ.

40 expedientes relacionados con homicidios o tentativas que concluyeron en 2023, al menos la mitad fueron remitidos a la vía ordinaria, debido a que la etapa de investigación suele superar los plazos que tiene esta jurisdicción (por ejemplo,

los informes forenses o de balística). A pesar de estas transferencias, 5 de los casos resultaron en condenas y 6 en procedimientos abreviados, que usualmente también concluyen con condenas. En 6 de los casos se emitieron sobreseimientos

de operaciones de alto perfil en buena parte del país, y con una mayor cantidad de bandas en las zonas con más altas tasas de homicidio (mapa 6.2).

Una característica reciente de la violencia homicida en Costa Rica es el incremento de los homicidios por sicariato, es decir, asesinatos cometidos por personas contratadas específicamente para ese fin. Este fenómeno incluye tanto sicarios con un alto nivel de especialización como gatilleros, jóvenes pistoleros sin mucha experiencia que son reclutados por bandas criminales. Asimismo, las redes criminales han incrementado el uso de tecnología, inteligencia y contrainteligencia en estas actividades de sicariato (MSP, 2023).

En 2023, los homicidios relacionados con la comisión de otro delito (generalmente delitos contra la propiedad) contabilizaron 80 víctimas, lo que representa un aumento 24 casos respecto al año anterior, aunque el pico más alto fue el 2019 con 103 víctimas. Sin embargo, en términos porcentuales, este tipo de móvil solo representa el 9% del total de homicidios de 2023.

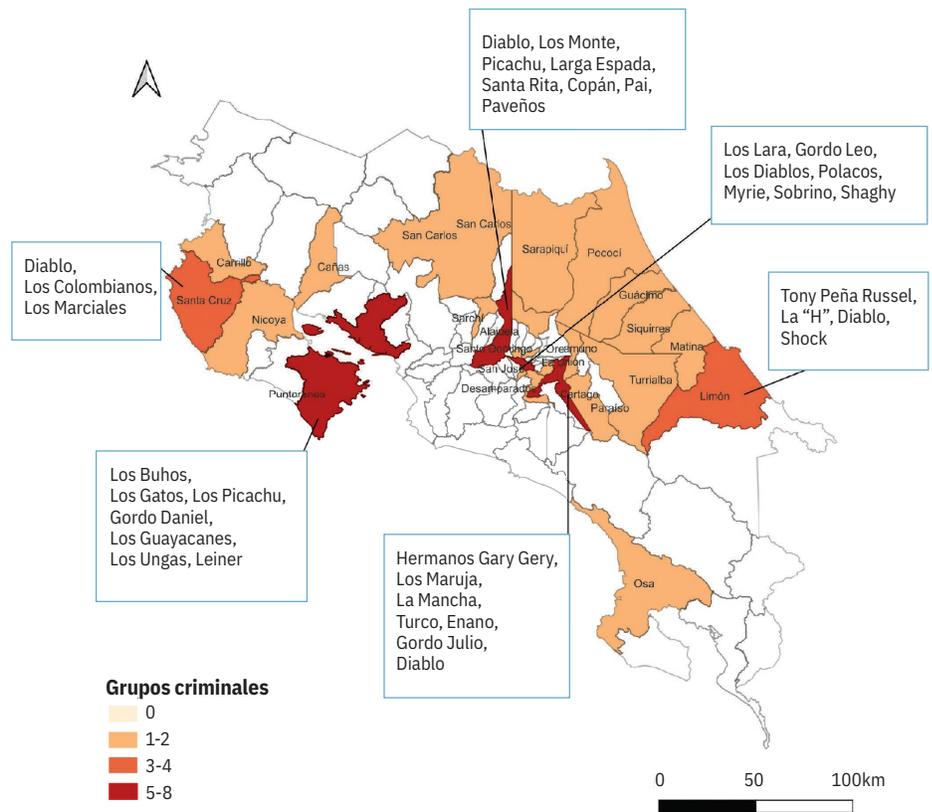
Es importante destacar que las estadísticas generales de delitos más comunes no muestran la misma tendencia que la tasa de homicidios. El número de denuncias por robo a viviendas, hurto y asalto (tanto en el OIJ como las registradas por la Fuerza Pública) muestran un leve descenso en el 2023, con las excepciones del robo de vehículos y extorsiones, que sí han aumentado (gráfico 6.7). Aunque este capítulo se centra en la violencia homicida, se debe mencionar que la delincuencia común es uno de los móviles que aporta a la tasa de homicidios, pero no la causante del crecimiento acelerado de los últimos años.

La violencia contra las mujeres, especialmente manifestada en los femicidios y tentativas de femicidios, contribuye también al crecimiento a la tasa de homicidios.

Aunque la tasa de femicidios se mantiene alrededor del 1% en los últimos diez años, la muerte de mujeres crece proporcionalmente a una mayor rapidez que la de los hombres (Salazar y Madrigal, 2021). Además, los femicidios tienen un efecto en la percepción de inseguridad de

Mapa 6.2

Zonas de cobertura de los principales grupos criminales identificados en la prensa durante los últimos cinco años



Fuente: González, 2024, con datos de la base de noticias de prensa 2018-2024, del PEN y E: Madrigal, 2024.

las mujeres (Carazo, 2022 y 2024). Se ha desarrollado recientes estudios en el país sobre la cobertura mediática sensacionalista y amarillista que se utiliza en estos casos (Urcuyo, 2024a y 2024b; Urcuyo y Álvarez, 2023 y Calderón, 2024).

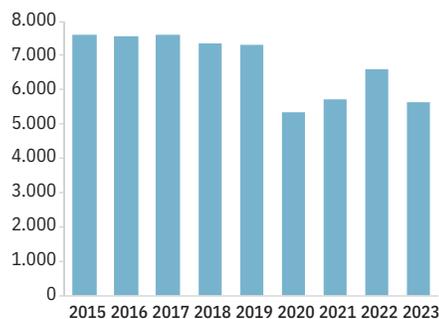
Según el Observatorio de la Violencia de Género, en el país ocurren aproximadamente dos femicidios al mes. En el 2023 se registraron 24 mujeres víctimas, mientras que hasta agosto de 2024 ya se contabilizaban 14. Sin embargo, el Observatorio advierte que el femicidio como tipo de delito no agota los homi-

cidios violentos contra mujeres, los cuales para el 2024 ya sumaban 40 (Poder Judicial, 2024b). Si se toma en cuenta el número de denuncias ingresadas al Ministerio Público por los delitos de femicidio o tentativas estos números aumentan, solo en 2022 ingresaron 159 casos (gráficos 6.8). En el Informe Estado de la Justicia que se está preparando para el 2025 se contará con una investigación sobre la tutela efectiva de derecho para delitos relacionados con violencia contra las mujeres con el objetivo de profundizar en esta problemática social.

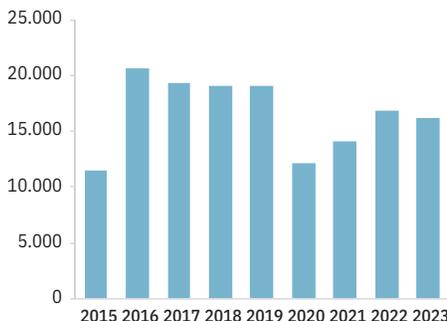
Gráficos 6.7

Denuncias ante el OIJ, según tipo de delito

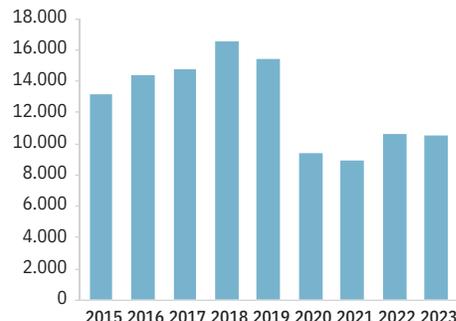
a) Robo a viviendas



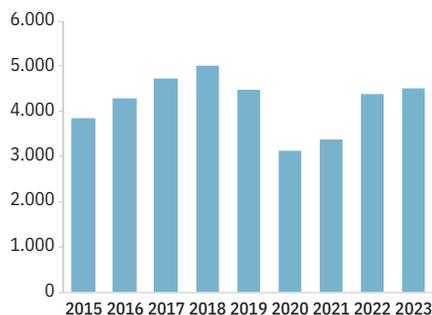
b) Hurto



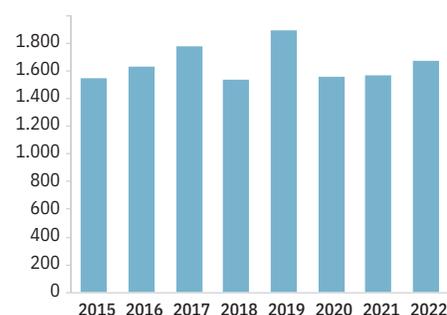
c) Asalto



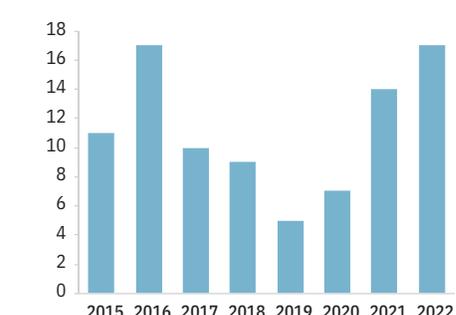
d) Robo de vehículos



e) Violación



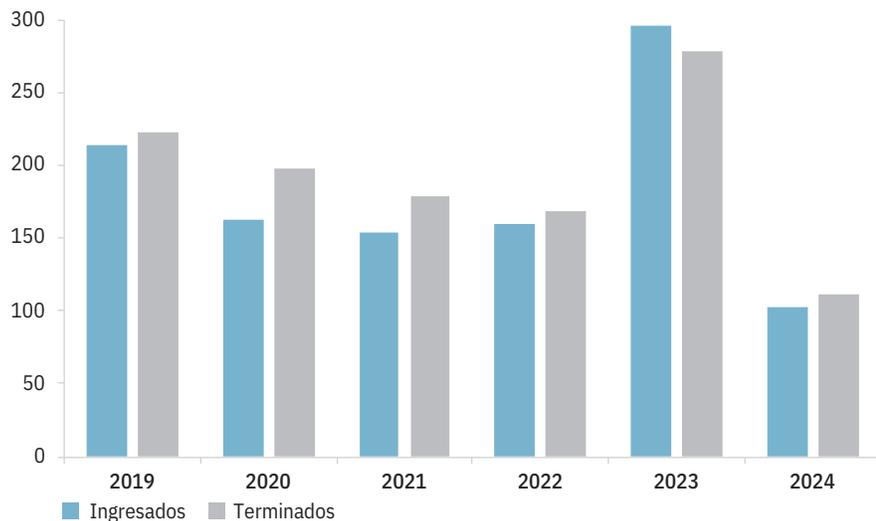
f) Secuestro extorsivo



Fuente: De León y Martínez, 2024 con datos de denuncias ante el OIJ.

Gráfico 6.8

Expedientes de femicidio y tentativa de femicidio ingresados y terminados en el Ministerio Público. 2019-2024<sup>a/</sup>



a/ Los datos de 2024 incluyen solo el primer semestre. Los casos terminados pueden ser más que los ingresados porque vienen de años anteriores. Fuente: Achoy, 2024, con datos del Poder Judicial.

Homicidios remunerados tienen distintas causas y factores asociados

Cada tipo de homicidio engloba diversos tipos de violencia, y por ende de causas y formas de responder. Calderón (2023 y 2024) profundiza en el sicariato (homicidio profesional) y propone clasificar estos en dos tipos: remunerados y por lealtad o compromiso. Ambos implican delegar la muerte de la víctima a un tercero, pero se diferencian en la motivación del autor material y en la naturaleza de la compensación recibida. En los primeros, domina un componente utilitario, mientras que en los segundos predomina un factor moral-afectivo.

Para analizar los homicidios remunerados, Calderón examinó un conjunto de sentencias condenatorias emitidas entre 2000 y 2020, en las que se tipificó el delito de homicidio calificado bajo la agravante de remuneración o promesa de remuneración (18 casos)<sup>7</sup>. Los hallazgos

revelan características comunes a todos los homicidios remunerados. Algunas han sido previamente identificadas en otros contextos, como el predominio de hombres y el uso de armas de fuego, junto a una variabilidad en los montos pagados y la diversidad de móviles (Black, 2000; Blackshaw, 1996; Cameron, 2014; Montoya Prada, 2009; Mouzos y Venditto, 2003). Otras conclusiones inéditas incluyen los vínculos previos entre los autores intelectuales y las víctimas, y entre los autores intelectuales y materiales.

El estudio identificó que estos homicidios tienden a agruparse en dos categorías principales: aquellos que surgen de dinámicas criminales y los que se originan en conflictos no delictivos. A diferencia de investigaciones previas (Arruda de Paula, 2009; Carrión, 2009a; Montoya Prada, 2009; Schlenker, 2012), se logró precisar los rasgos distintivos de cada subconjunto. Los homicidios del primer grupo están enmarcados en actividades delictivas en las que participan tanto las víctimas como los perpetradores; por ejemplo, venta de drogas ilícitas, estafas y asaltos, por ello se les denomina criminales. Por otro lado, los homicidios del segundo grupo se originan en disputas por bienes mancomunados, disolución de vínculos afectivos o afrentas al honor entre personas ajenas al mundo criminal, y por ello se les denomina sociales.

La pertenencia del autor material a un grupo criminal aumenta notablemente la probabilidad de que el homicidio tenga un origen delictivo. Asimismo, la participación del autor intelectual en actividades criminales, su pertenencia a un grupo criminal y el hecho de contar con antecedentes penales muestran asociaciones significativas con móviles de naturaleza criminal (cuadro 6.1). Además, todas las víctimas que murieron en asesinatos inscritos en entramados criminales pertenecían a grupos dedicados a actividades ilícitas.

En contraste, la probabilidad de que un homicidio remunerado se deba a razones criminales es significativamente menor si la víctima no estaba involucrada en actos de esa índole, lo cual se refuerza al observar que la mayoría de las vícti-

### Cuadro 6.1

#### Variables y probabilidades de los homicidios remunerados por razones criminales versus por razones sociales

Variabes	Odds ratio <sup>a/</sup>	Confianza <sup>b/</sup>	Rangos
Autor material pertenece a un grupo criminal	18,6	95%	2,55 – 136,4
Autor intelectual involucrado en crimen	3,3	95%	1,29 – 8,59
Autor intelectual pertenece a un grupo criminal	3,7		1,39 – 9,62
Autor intelectual tiene antecedentes penales	15,0	95%	1,21 – 185,9
La víctima no estaba involucrada en crimen	0,1	95%	0,01 – 0,58
Autor material involucrado en crimen	1,7	95%	1,10 – 2,51

a/ Los *odds ratio* (OR) se refiere a la razón de probabilidades de que ocurra un homicidio remunerado por motivos criminales versus por motivos sociales. Entre más grande sea el valor, mayor será la probabilidad de que un homicidio remunerado ocurra por razones criminales.

b/ El intervalo de confianza (IC) es la estimación de un rango que, bajo cierto nivel de confianza, comprende el valor de la probabilidad real.

Fuente: Calderón, 2024 con base en la revisión de sentencias condenatorias 2000-2020 de homicidio calificado con el agravante de remuneración.

mas de homicidios por conflictos sociales no pertenecía a asociaciones delictivas (cuadro 6.1).

Si bien estos homicidios remunerados tienden a agruparse en dos categorías, no deben considerarse como divisiones rígidas. Aparte de las características comunes señaladas, existen matices significativos dentro de cada subgrupo que no deben ser ignorados. Una simplificación excesiva podría conducir a interpretaciones erróneas del fenómeno. Por ejemplo, los niveles de organización y el alcance de los grupos criminales varían considerablemente, desde clanes barriales hasta organizaciones transnacionales. De manera similar, los casos originados en conflictos sociales presentan una gran diversidad en cuanto a sus móviles (económicos, afectivos, etc.) y en la complejidad de la ejecución. Estos van desde homicidios cometidos por menores con problemas de adicción hasta aquellos coordinados por grupos que operan desde centros penales (Calderón, 2024).

#### Ciudadanía percibe alta inseguridad como el principal problema del país

La crisis homicida genera una alta percepción de inseguridad. Para estudiar la opinión ciudadana, se utilizan dos insumos recientes: la *Encuesta Nacional*

*de Seguridad Ciudadana* (ENSC) 2022 y el *Barómetro de las Américas* 2023 (véase Anexo metodológico al final del capítulo).

En la ENSC destaca que la percepción de inseguridad es mucho mayor cuando se pregunta por el país en general que cuando se consulta sobre el contexto cercano del barrio en el que vive cada persona (gráfico 6.9). Esto coincide con los datos del Barómetro, en los que la mayoría de las personas se sienten seguras en su barrio (56%). Sin embargo, cabe señalar que esta cifra empeoró en casi 10 puntos con respecto a 2008, el último año en que se incluyó esta pregunta en la encuesta.

La tasa de victimización en 2023, es decir, el porcentaje de las personas que dicen haber sido víctimas de delitos, es del 21,5%, muy superior al 9,3% registrado 2008 (Barómetro, 2023) (gráfico 6.10). Además, las personas creen que existe una posibilidad significativa de ser atacadas fuera de sus hogares, ya sea por una golpiza (40%) o con un arma (44%) (PNUD, 2022).

Entre las situaciones más mencionadas como áreas de inseguridad sobresalen las personas en condición de calle con problemas de drogadicción (mencionado por el 81% de los encuestados) y el consumo de drogas (81%). En el segundo nivel



## Cuadro 6.2

**Clasificación de factores de inseguridad ciudadana relacionados con la violencia homicida identificados por la literatura especializada**

Tipo de factores	Condiciones
Estructurales	Pobreza <sup>a/</sup> (no concluyente) Desigualdad Oportunidades laborales y calidad del empleo Aspectos culturales: masculinidades hegemónicas y resignificación de la violencia
Institucionales	Debilidad institucional de las fuerzas policiales y justicia Gobernanza criminal Impunidad en el sistema de justicia
Demográficos	Grupos de hombres jóvenes Nivel educativo Procesos de urbanización
Facilitadores	Presencia de armas de fuego Grupos de crimen organizado a nivel local Crimen organizado transnacional Condiciones geográficas

a/ La literatura especializada difiere de la identificación de la pobreza como un factor estructural de la violencia homicida. No obstante, en el cuadro se anota la advertencia de que todavía no existe evidencia concluyente para incluir o excluir este factor.

Fuente: Salazar y Madrigal, 2024.

entrevistas a profundidad que se referenciarán como las voces de las personas especialistas consultadas. Por último, se considera la interrelación entre factores estructurales, institucionales y facilitadores, mientras que los factores demográficos, más que explicar el fenómeno, lo describen. Esto implica que no se trata de una propuesta de causalidad directa, sino de una interacción entre diversos elementos que contribuyen al aumento de los homicidios dolosos.

**Factores estructurales: desigualdad y cambio cultural**

Inicialmente, los factores estructurales deben entenderse como las condiciones en el país que favorecen la consolidación del fenómeno de la violencia homicida. Tanto en la literatura como el criterio de las personas expertas sobresale la desigualdad como un elemento central. Es decir, más allá de las carencias económicas o la pobreza, lo que resalta son las diferencias en el acceso a oportunidades de estudio, vivienda, salud, entre otras. Se trata de disparidades que afectan la posibilidad de tener una vida digna, ante las cuales la actividad delictiva emerge como una posibilidad para alcanzar la meta.

Esta característica no es nueva en Costa Rica. El indicador del coeficiente de Gini, utilizado para medir la distribución de renta a nivel individual, se ha mantenido en valores altos y estables en la última década, lo que evidencia altos niveles de desigualdad en el país. Costa Rica se ubica entre los países más desiguales de la región, por encima del promedio de los países miembros de la OCDE y de América Latina y el Caribe.

Otros indicadores para medir desigualdad, como la concentración de ingreso en los deciles de hogares o el ingreso neto promedio por hogar confirman esta brecha (capítulo 2). El *Informe Estado de la Nación* enfocó su edición 2023 en esta temática y generó novedosas formas de analizar las desigualdades en el país. En su conclusión general, se señala que la justa distribución de la riqueza es uno de los componentes del contrato social costarricense que se ha deteriorado en las últimas tres décadas pues hay una creciente desconexión entre el crecimiento económico y el bienestar de la población (PEN, 2023).

Otro de los factores estructurales que fue destacado en las entrevistas y los programas de análisis revisados son los

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DESIGUALDAD**

Morales y Segura, 2024 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

cambios culturales. En particular, se menciona la percepción de un debilitamiento del control social informal, ejercido principalmente por la familia y por las instituciones educativas, así como a la legitimación de la violencia como medio para resolver conflictos, lo cual a su vez tiene un sesgo de género.

Un claro ejemplo de esto lo representan las constantes riñas en los centros educativos, en las comunidades y en las carreteras. Específicamente, en el caso de los centros educativos, esta percepción se respalda con los registros del Ministerio de Educación Pública, los cuales muestran que para el 2019 se denunciaron 41.314 eventos de violencia entre personas, de los cuales el 90% ocurrió entre estudiantes (MEP, 2020). Además, cabe destacar que los centros educativos no se encuentran aislados de sus entornos, sino que “la violencia presente en el contexto permea de múltiples formas la cotidianidad de los centros educativos, las relaciones con los pares y las relaciones intrafamiliares” (Salazar et al., 2023).

En este contexto, se señala que dichos procesos han sufrido alteraciones desde el apagón educativo (PEN, 2021), y la pandemia, lo cual reformuló las dinámicas de interacción, de tal forma que las personas manifiestan menor tolerancia a la frustración y los conflictos se abordan a través de la violencia. Esto se relaciona también con la rápida evolución que ha mostrado de los medios de comunicación, especialmente las redes sociales, a través de las cuales la violencia está más difundida en la cotidianidad (Salazar et al., 2023).

Los mecanismos de control que premian o castigan ciertas conductas según su conformidad con las expectativas sociales, pueden variar con el tiempo, lo cual es precisamente eso lo que ha sido percibido en Costa Rica.

Otro elemento relacionado con la cuestión cultural se refiere a la búsqueda

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**VIOLENCIA Y DESEMPEÑO EDUCATIVO**

véase PEN, 2023b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

de satisfacción inmediata que, según las personas expertas, ha sido observada en la población joven vinculada a la violencia homicida, especialmente dentro de los grupos de crimen organizado a nivel local. Las estadísticas confirman esta tendencia: en 2023, de los 906 homicidios dolosos registrados, 829 fueron hombres, y 7 de cada 10 tenían entre 18 y 39 años de edad. La mayoría de estos casos estaban relacionados con delincuencia organizada o narcotráfico (Infosegura-PNUD, 2024). Este escenario se agrava con el deterioro del mercado laboral para la población joven y la pérdida del poder adquisitivo, como se analiza en el capítulo de Equidad.

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN JOVEN**

véase Meneses et al., 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Este perfil de víctimas remite a un contexto de desigualdad y oportunidades limitadas, pero también se asocia con una lógica de inmediatez propia de la adolescencia. Las personas expertas señalan que la población joven presenta menores niveles de autorregulación y menos capacidad para evaluar las consecuencias en el corto y mediano plazo. Esto se explica por el nivel de desarrollo de la corteza prefrontal, que concluye entre los 25 y 27 años, y es precisamente esa zona del cerebro la encargada de la planificación, la toma de decisiones, la inhibición de impulsos y la capacidad de autocontrol (Unicef, 2021).

Este dato no debe interpretarse como una explicación biologicista de la violencia

homicida, sino como una clave para entender los cambios en los patrones de uso de la violencia, especialmente en grupos organizados a nivel local que han reclutado personas cada vez más jóvenes.

Además de los factores asociados a la edad y el desarrollo personal, es esencial considerar la importación y aprendizaje de dinámicas del tráfico internacional de drogas, que serán abordados más adelante. Sin embargo, en este punto es clave resaltar los elementos culturales que contribuyen al incremento de la violencia, especialmente su normalización y su uso como medio para resolver conflictos.

**Factores institucionales: capacidades organizativas e impunidad**

Respecto a los factores institucionales, tanto la literatura como las personas expertas señalan que el debilitamiento de las instituciones de seguridad impacta negativamente en la prevención y contención de los homicidios dolosos. A nivel nacional sobresalen dos preocupaciones: los recursos y la respuesta insuficiente de la administración de justicia. Además, se identifican al menos dos manifestaciones de esta debilidad, a saber: la legitimación de capitales y la percepción de impunidad.

En cuanto a los recursos, la discusión se enfoca en la insuficiencia del recurso humano y financiero para abordar las demandas operativas del orden público, tal como se señaló en una de las entrevistas. Las personas expertas indican que esta situación ha sido exacerbada por la convergencia de la Ley Marco de Empleo Público (n° 10159), la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635) y la reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial. Estas reformas han generado una fuga significativa de capital humano, mientras que la contratación y formación de nuevo personal implica una inversión considerable hasta su consolidación en el puesto. También se evidencia una falta de equipamiento tecnológico y de suministros para las policías, lo que les deja en una clara desventaja en relación con los recursos que tiene disponible el crimen organizado. A pesar de los aumentos presupuestarios en los últimos años, las

necesidades sobrepasan estos esfuerzos (véase apartado siguiente sobre presupuesto y efectivos del sector seguridad).

Otro aspecto crítico es que solo un reducido grupo de agentes policiales está habilitado para realizar labores de investigación, junto con Organismo de Investigación Judicial (OIJ) en el ámbito judicial, pueden realizar investigaciones la Policía contra Drogas y la Policía de Migración. Según las personas expertas, Costa Rica tiene una variedad considerable de cuerpos policiales, lo que contribuye a la transparencia y combate a la corrupción, pero esta descentralización no está exenta de revisiones para mejorar el balance entre prevención, persecución y coordinación de las labores investigativas.

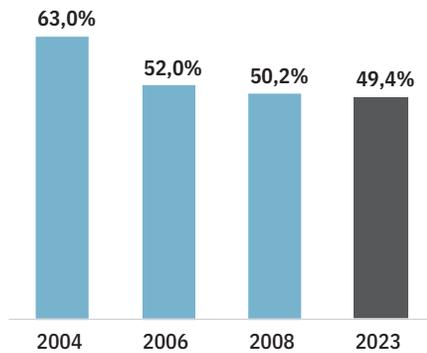
En cuanto a la capacidad del sistema judicial para perseguir y sancionar estos delitos, el creciente ingreso de casos relacionados con homicidios (como se discutió anteriormente) ejerce una presión significativa sobre el sistema penal. Actualmente, cerca del 40% de los casos de homicidios concluyen en condenas, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mayor dotación de recursos para el poder judicial.

Salazar y Madrigal (2021) encontraron una relación entre la tasa de homicidios y la percepción confianza de las personas en el sistema judicial. Para medir estos efectos, se utiliza una variable con una escala de confianza que oscila entre 1 y 7, en la que los valores menores corresponden a ninguna confianza y los mayores están asociados a mayor confianza. Los datos disponibles para Costa Rica reportan el valor más bajo de confianza en el sistema judicial de este índice en los cuatro momentos estudiados (gráfico 6.11).

Otro tema relevante relacionado con las percepciones sobre seguridad es la confianza en que el sistema de justicia castigue a los delincuentes involucrados. Para este propósito se utiliza un índice que varía entre 0 y 100, en el que los valores más bajos se relacionan con una baja confianza y los más altos con una mayor confianza. Las cifras revelan que, en comparación con 2008, la confianza en que el sistema judicial castigue a los delincuentes se redujo levemente de 38% a 35% entre 2008 y 2023.

Gráfico 6.11

**Índice de confianza promedio en sistema judicial<sup>a/</sup>, según año**

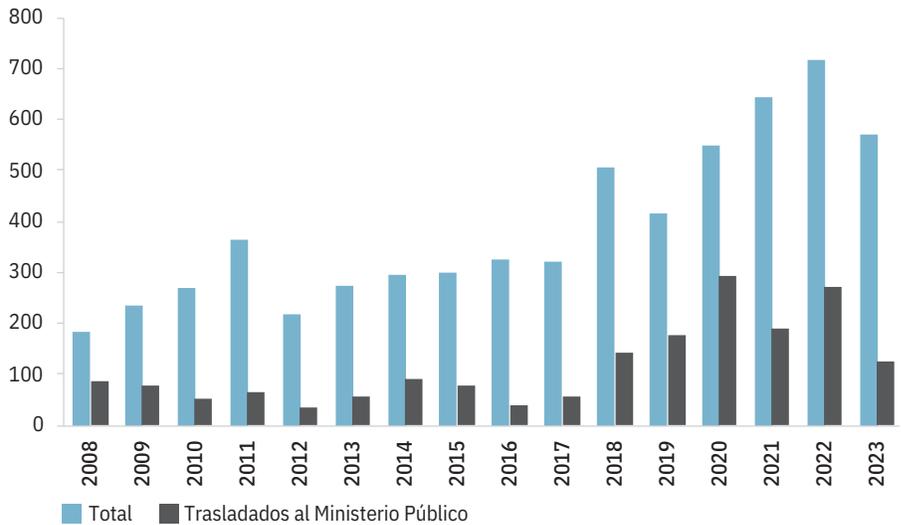


a/ La encuesta incluye respuestas en una escala del uno al siete, donde uno es nada de confianza y siete es mucha confianza. A partir de esto se construyó un índice con valores entre cero y cien, donde cero es nada de confianza y cien es mucha confianza. A estos valores se les aplicó un promedio ponderado por la frecuencia de cada categoría.

Fuente: Bogantes, J., 2024, con datos del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt de los Estados Unidos.

Gráfico 6.12

**Reportes de Operaciones Sospechosas recibidos por el Instituto Costarricense sobre Drogas, y trasladados al Ministerio Público**



Fuente: Bogantes, J., 2024, con datos del ICD en octubre 2024.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DESEMPEÑO DE LA MATERIA PENAL**

véase PEN, 2015, capítulo 3 y PEN 2020, capítulo 4 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En síntesis, la coyuntura del país está presentando formas de criminalidad más complejas, que requieren abordajes profesionales y en el marco de derechos, pero los recursos, coordinación interinstitucional y las competencias no son suficientes para enfrentar este escenario.

Ahora bien, estas debilidades institucionales encuentran muchas manifestaciones, entre las que cabe mencionar la capacidad para detectar y sancionar la legitimación de capitales que ha sido claramente asociadas con el crimen organizado.

Cabe aclarar que estas actividades no remiten a debilidades exclusivas de las

instancias del sector seguridad, sino a la institucionalidad general en el país, pero se hace énfasis en ellas por su vinculación con la actividad criminal.

Con respecto al primer punto, el ICD registra un incremento en los reportes de operaciones sospechosas, así como en las investigaciones financieras que en 2022 tuvieron un récord de 717 en total, y 273 casos con traslado al Ministerio de Seguridad Pública (gráfico 6.12).

Durante el taller de consulta se subrayó la importancia de priorizar la persecución de la ruta del dinero que genera el crimen organizado, ya que, mientras las ganancias de estas actividades estén aseguradas, la actividad delictiva no disminuirá. Por este motivo, se planteó la necesidad de ampliar el enfoque no solo al sistema financiero, sino también a otras actividades ligadas al blanqueo de capitales, como el desarrollo inmobiliario, las monedas electrónicas, casinos, las cuales deben ser monitoreadas de manera más estricta.

**Factores facilitadores: convergencias entre el crimen organizado internacional y las dinámicas locales**

En el contexto de estas condiciones coyunturales nacionales, Costa Rica se encuentra inmersa en dinámicas de delincuencia organizada vinculadas al comercio de drogas ilícitas, influidas a su vez por las dinámicas del crimen organizado a nivel transnacional. Estos factores actúan como facilitadores de los homicidios dolosos y presentan dinámicas cambiantes que han incidido en su aumento en años recientes. Dado que las dinámicas internacionales acompañan las locales, se van a revisar los puntos de encuentro entre ambos niveles.

El primer factor facilitador puede denominarse genéricamente la geopolítica del narcotráfico. Está ampliamente documentado que Centroamérica funge como ruta de paso para el trasiego de drogas ilícitas desde los países productores en Sudamérica hacia los mercados consumidores en Norteamérica y, más reciente-

mente, hacia Europa (UNODC, 2024). Costa Rica se ubica en un escenario global que inevitablemente la expone a estas dinámicas de tráfico internacional de drogas ilícitas, con consecuencias a nivel local.

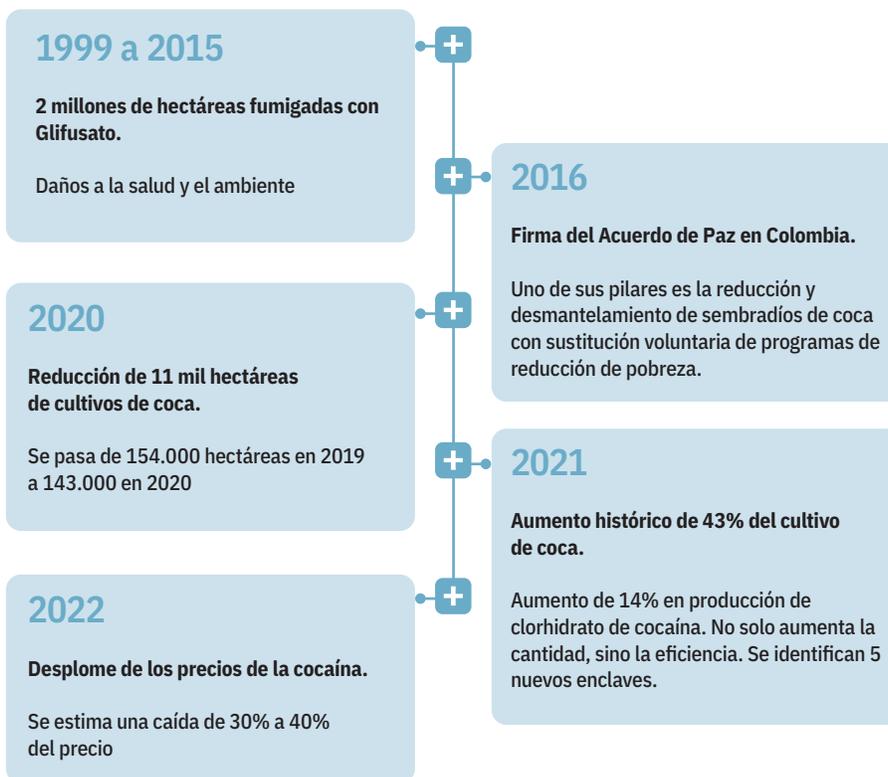
Actualmente, se reconoce que “el tráfico de cocaína es omnipresente en Costa Rica, ya que el país sigue siendo un importante país de tránsito de cocaína. La situación estratégica de Costa Rica y su vasto territorio marítimo lo convierten en un atractivo centro logístico y de tránsito para el tráfico ilícito de drogas” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021 y 2023). En el mismo sentido, un análisis de *InSight Crime* señala que el control del trasiego de la cocaína por los puertos y del mercado local de marihuana son dos de los factores responsables de los picos de homicidios en el país (McDermoy y Dudley, 2024). En el memorando firmado por el presidente Joe Biden en 2023 sobre la lista de países con mayor tránsito de drogas o mayores productores de drogas Costa Rica aparece junto a Afganistán, Bahamas, Belice, Bolivia, Birmania, la República Popular China (RPC), Colombia, la República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jamaica, Laos, México, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú y Venezuela (The White House, 2023 citado en Vieira, 2024b).

El fenómeno ha variado a lo largo de los años (diagrama 6.4). Antes de la década de 1990, las rutas de tráfico más utilizadas para el trasiego de drogas eran a través del Caribe, y la función del país era de corredor de paso, con una limitada labor de apoyo logístico y un impacto reducido a nivel local. Tras el cambio de siglo, aumentó el volumen de droga en tránsito y las funciones de los grupos locales se diversificaron, en cuanto a que ofrecían labores de logística, transporte y almacenamiento, para lo cual recibían pagos con producto. Durante este tiempo, aún existía una dinámica relativa de coexistencia entre grupos organizados criminales (E: Solano, 2024; E: Zamora, 2024; E: Zúñiga, 2024 y E: Astúa, 2024).

A partir de 2010, se observa un mayor nivel de organización en las bandas locales

Diagrama 6.3

### Dinámica de la producción de cocaína en Colombia



Fuente: Salazar y Madrigal, 2024b con base en WOLA (2023), UNODC (2022) y Comisión Global de Política de Drogas (2022).

y un control territorial en expansión. Autoridades del sector seguridad comenzaron a referirse a estos grupos como "mini cárteles criollos" (mapa 6.2), destacando su nivel de organización y el uso sistemático de la violencia, caracterizado por acciones planificadas y estratégicas (E: Saborío, 2024 y E: Astúa, 2024). Este proceso ha estado acompañado de un mayor acceso a armas sofisticadas y de luchas de poder internas, especialmente tras la caída de importantes líderes locales, como la captura del "Indio" en 2012, el asesinato de uno de sus socios en 2016 y la muerte del "Gringo" en 2017.

Además, como se mencionó previamente, convergen las dinámicas de la geopolítica criminal con las locales. Un hito clave fue la firma de los Acuerdos de Paz en Colombia, que si bien en un inicio representó una disminución en los sembradíos de coca en dicho país, luego

se observa un acelerado aumento a partir de la década del 2020 (diagrama 6.3). En el 2022 se produjo un desplome en el precio de la coca para la exportación, lo cual se explica entre varios factores por: la sobreproducción, el aumento en los cultivos en otros países, cambios en los liderazgos criminales y falta de jerarquía, disciplina y contactos de los nuevos grupos criminales y cambios en los mandos militares y policiales en Colombia (WOLA, 2023). Esto implica que a nivel nacional se lograba adquirir más producto por el mismo precio, lo que a su vez repercute en la necesidad de consolidar mercados nacionales e incursionar en la reexportación del producto (E: Zamora, 2024 y E: Zúñiga, 2024). Es decir, si bien los grupos siguen siendo predominantemente de carácter nacional, ha habido un incremento en la cantidad (gráfico 6.14, que se presenta más adelante) y

## Diagrama 6.4

## Dinámicas de disputa del mercado de las drogas en perspectiva histórica en Costa Rica



Fuente: Salazar y Madrigal, 2024a, con base en E: Zamora, 2024, E: Zúñiga, 2024, Goi, 2017, Ramírez, 2020, Shuldiner, 2022, Migliorini, 2023, Rosado, 2023, Ramírez, 202 y McDermy y Dudley, 2024.

también se ha observado la incursión de grupos internacionales que venían con aprendizajes de los cárteles mexicanos, caracterizados por la crueldad y perversidad en los actos. Como señalan las personas expertas, mientras la influencia de los cárteles colombianos permitía la coexistencia entre grupos locales, la influencia mexicana no deja margen para dicha convivencia.

La lucha por el control de esos mercados se intensifica, lo que, junto a la transnacionalización de los grupos criminales, quienes adquieren conocimientos y adoptan prácticas más violentas, ha desatado un incremento tanto en la criminalidad, como en la violencia homicida. En el diagrama 6.4 se sintetiza la perspectiva histórica del aumento de homicidios dolosos asociados al crimen organizado en Costa Rica.

### Costa Rica es sede de múltiples actividades criminales transnacionales, no sólo de narcotráfico

Limitar el análisis de los factores facilitadores únicamente al narcotráfico y

a otros mercados ilícitos sería un error, ya que el país cuenta con estructuras criminales que facilitan la entrada, tránsito y salida de diversos mercados ilícitos. Cuestionar críticamente esta narrativa es fundamental para mejorar la comprensión sobre el desafío que plantea el crimen organizado a la estabilidad nacional y también para reconocer cuáles son las capacidades reales del Estado de mitigar esta amenaza a partir de un abordaje multidimensional.

En este sentido, se cuestiona la narrativa "Costa Rica es un país de tránsito" para lo ilícito, ya que no es creíble que el tránsito de las mercancías ilícitas ocurra en un territorio sin que existan estructuras criminales que actúen para facilitar la entrada, el tránsito y la salida de diversos mercados criminales. Es decir, "si un país sirve de tránsito para el crimen organizado; entonces, hay estructuras criminales internas que permiten el tránsito de lo ilícito y de lo criminal" (Vieira, 2024b).

La sección anterior mostró que la desarticulación de organizaciones criminales, tanto en cantidad como en tipo, contradice la narrativa de que Costa

Rica sea solo un país de tránsito del crimen organizado. La desarticulación de estos grupos denota la existencia de un ecosistema de redes criminales que se benefician de las fragilidades institucionales, especialmente de la porosidad de las fronteras, para realizar sus prácticas ilícitas y facilitar la proliferación del narcotráfico.

Adicionalmente, las ediciones 2021 y 2023 del Índice Global del Crimen Organizado (IGCO) (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021 y 2023) corroboran esta perspectiva al mencionar que Costa Rica es un "país de origen, tránsito y destino" de mercados criminales. Entre las principales problemáticas se destacan:

- 1) la existencia de la "trata de seres humanos con fines de explotación laboral y sexual" como el mercado criminal predominante en el país "debido a la demanda turística de servicios sexuales, que volvió a las tasas prepandémicas tras el levantamiento de las restricciones COVID-19" (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021, 2023).

El informe de trata de personas, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos (2024), también corrobora esta información, al aclarar que el escenario sobre trata de seres humanos es complejo y victiman a hombre y niños, mujeres y niñas. Según el informe, “los tratantes someten a mujeres y niños costarricenses a la trata sexual dentro del país, siendo particularmente vulnerables aquellos que viven en las zonas costeras del Pacífico y cerca de las fronteras norte y sur” (Embajada de EE. UU. en Costa Rica, 2024). Además, se ha registrado el reclutamiento y la coacción de personas sin hogar por parte de las organizaciones criminales para que introduzcan contrabando en las cárceles con el fin de realizar más actividades delictivas (Embajada de EE. UU. en Costa Rica, 2024). También se han documentado casos de personas de otras nacionalidades que son víctimas de trata en Costa Rica (Segura, 2024)

2) Costa Rica es “un importante país de tránsito de armas ilícitas hacia el norte y el sur”. La lógica detrás del comercio de armas radica en que “el mercado legal también alimenta el comercio ilegal de armas en el país, facilitando a las organizaciones criminales el acceso a las armas de fuego, lo que se hace evidente en las altas tasas de homicidios relacionados con armas de fuego (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021 y 2023).

3) El país es el origen de delitos ambientales. El reporte menciona que “la madera, concretamente el cocobolo, talada ilegalmente en el país, se envía a mercados asiáticos” y que este tipo de mercado criminal está asociado a la presencia e influencia de grupos criminales asiáticos “que contratan a intermediarios locales para facilitar su extracción en Costa Rica” (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021 y 2023). Además, de acuerdo con datos de la Fiscalía Agrario Ambiental del Ministerio Público, las cifras de denuncias por comercio, tráfico y trasiego de animales silvestres han aumentado exponencialmente en los últimos años.

En el 2019, hubo 156 denuncias, mientras que en el 2020 aumentaron a 253 y en el 2021 a 364 denuncias. Se conoce de redes criminales que comercializan especies silvestres por internet (Quesada, 2022).

4) La concesión de préstamos conocidos como “gota a gota” como una práctica al margen de la ley representa otra dinámica de control por parte de los grupos criminales. Estos préstamos se caracterizan por cobrar intereses mucho más altos y desproporcionados en comparación con el sistema financiero formal. Los cobros incluyen prácticas violentas como amenazas, extorsión y agresiones físicas. Parte de la violencia armada asociada a los cobros de estos préstamos –y a las muertes registradas resultantes de esta práctica ilegal– está vinculada al uso de armas, ya sean legales o ilegales.

La solicitud de este tipo de deudas también está relacionada con la dificultad en el acceso al financiamiento por parte de gran parte de la población, la cual queda excluida de los microcréditos. Las razones asociadas a dicha exclusión tienen que ver con las condiciones económicas desfavorables de buena parte de la población, el sobreendeudamiento, el desempleo, la pobreza, entre otras. No obstante, se señala que un agravante fue la entrada en vigencia en el 2020 de la ley n° 9859, conocida como la Ley contra la Usura Crediticia. Según expertos, se indica que alrededor de 136.000 personas quedaron fuera del sistema financiero a partir de la implementación de dicha ley, de las cuales cerca de 40% son mujeres (Salazar y Madrigal, 2024b).

Si bien los datos en torno a este tipo de préstamos son complejos de captar, dado que la población se encuentra temerosa de interponer la denuncia, a partir de la *Segunda Encuesta de Capacidades Financieras de Costa Rica 2023* (Oficina del consumidor financiero, 2023) se estima que 31% de la muestra consultada conoce de los préstamos gota a gota y que un 2% ha adquirido un endeudamiento bajo esta modalidad (Oficina del consumidor financiero, 2023). Recientemente,

se aprobó la reforma al Código Penal para sancionar este tipo de préstamo (ley n° 10471).

De este modo, se evidencia la presencia de grupos criminales locales y la confluencia de actores criminales internacionales en Costa Rica, que no actúan solo como un lugar de tránsito. Estas redes no solo controlan el tráfico de drogas, sino que también se dedican a otras actividades ilícitas para generar más ganancias, como las mencionadas anteriormente.

Este panorama permite refutar la noción de que Costa Rica es únicamente un territorio de “tránsito” y ayuda a entender cómo los grupos criminales diversifican sus actividades y aumentan su presencia en los territorios que les interesan.

### Intervenciones y respuestas ante la violencia homicida por crimen organizado

La inseguridad ciudadana, como problemática país, es atendida por el conjunto de la institucionalidad estatal, incluyendo los poderes del estado, los gobiernos locales y el sector descentralizado. Esto significa que el sistema político atiende desde múltiples frentes las necesidades sociales relacionadas con la seguridad ciudadana.

En esta sección se analizarán las respuestas desde el Estado, con énfasis en las intervenciones del último quinquenio, y cuando sea posible se extenderá más el período de análisis.

### Aprobación legislativa para combatir la criminalidad es considerable, pero carece de estrategia y articulación.

Entre 2019 y 2024, la producción legislativa en materia de seguridad resultó en la aprobación de 46 leyes. Solo en 2023-2024, se aprobaron 18 leyes, coincidiendo con el aumento de la inseguridad y el esfuerzo del gobierno por priorizar sus proyectos en el parlamento en este tema (CL-2 Consultores, 2024).

La coyuntura política entorno al tema de seguridad en la Asamblea Legislativa ha estado marcada por episodios de negociación y confrontación. En un primer

esfuerzo del Ejecutivo actual, durante el lanzamiento de la política Costa Rica Segura Plus, se incluyó un conjunto de 5 proyectos de ley<sup>8</sup> que, a criterio del Poder Ejecutivo, eran necesarios para fortalecer la seguridad ciudadana y formaban parte de la implementación de su política (Aguirre y Cortés, 2024). De ellos, solo 1 fue aprobado por el congreso, mientras que el resto se archivó.

En respuesta al limitado éxito, en noviembre de 2023, las presidencias de los supremos poderes conformaron un grupo de trabajo en materia de seguridad para efectos de definir un acuerdo tripartito sobre la agenda legislativa en la materia. De los diez proyectos de ley acordados, se aprobaron cinco y el resto continúa en trámite legislativo. Después de la reunión más reciente de este grupo (agosto 2024) y el enfrentamiento entre los presidentes del Ejecutivo y Legislativo, los diputados acordaron destinar una sesión semanal exclusiva para abordar este tema.

Con respecto a la legislación sobre seguridad ciudadana que fue aprobada durante el periodo 2019-2023 las iniciativas tardaron en promedio un año y medio cuando eran propuestas por diputaciones. Sin embargo, ese promedio se eleva dos años y medio aproximadamente cuando se trata de proyectos de ley presentados por la Presidencia de la República. Uno de los primeros grandes atascos en la discusión pública de estas iniciativas fue la presentación de más de 519 mociones de fondo al proyecto de ley n° 23.090, que reformaba la *Ley Orgánica del Poder Judicial* y *Ley de creación de la jurisdicción especializada en delincuencia organizada en Costa Rica*. Esta cantidad de mociones provocó reacciones negativas tanto dentro como fuera del Congreso, ya que existía un alto consenso en torno a la necesidad de la iniciativa. Asimismo, las reformas en la prisión preventiva y la regulación de capitales emergentes se han convertido en dos de los puntos más controversiales.

La agenda legislativa aprobada se concentró en reformas normativas vinculadas con sanción de la criminalidad (gráfico 6.13). Tal es el caso de las reformas al *Código Procesal Penal*, las reformas

Gráfico 6.13

**Leyes aprobadas en temas de seguridad ciudadana, por enfoque de seguridad, según tipo de legislación. 2019-2023**

Enfoque de seguridad	Tipo de legislación	
	Reforma	Crea norma
Prevención y sanción	1	
Prevención	6	6
Prevención de la reincidencia	10	3
Sanción	14	6

Fuente: Achoy, 2024, a partir de la base de datos de legislación aprobada del PEN, 2024.

a la *Ley para la Prevención y Sanción de la Violencia en Eventos Deportivos*, la *Ley para establecer el femicidio ampliado*, la *Ley que sanciona el préstamo de dinero “gota a gota”*, la Ley para fortalecer los tribunales de flagrancia, entre otros. Frente a este crecimiento de normas en materia penal, es de prever un aumento en las personas en prisión (preventiva o por condena), sin que se estén tomando medidas para aumentar la capacidad carcelaria.

En menor medida se produjeron nuevas leyes, aunque la mayor parte de esos proyectos fueron modificaciones a disposiciones ya existentes. Las leyes aprobadas reflejan un enfoque desde la Asamblea Legislativa, pues sus esfuerzos se han concentrado en materia sancionatoria y sobre las respuestas que brinda el país a prevenir la reincidencia criminal.

La legislación aprobada se enmarca en lo que se denomina la “promesa democrática”, ya que solo en 13 de las 46 leyes aprobadas se especificó la fuente de los recursos presupuestarios para su implementación. En 5 de esas 46 disposiciones no se indicó cuál sería la autoridad encargada de su aplicación, y solo 2 normas incluyeron participación ciudadana en el proceso de formulación.

Aunque la cantidad de leyes aprobadas es considerable, las acciones del congreso no se han correspondido con las necesidades en esta materia y tampoco obedecen a una agenda articulada a los factores de inseguridad evidenciados. Las tensiones políticas entre los diferentes poderes del Estado han obstaculizado la capacidad para responder ágilmente a la inseguridad, y es previsible que continúen. La falta de consenso, sumada a la resistencia de algunos sectores a aprobar reformas, ha ralentizado el proceso legislativo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**AGENDA LEGISLATIVA EN SEGURIDAD CIUDADANA**

véase CL-2 Consultores, 2024 y Aguirre y Cortés, 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Políticas de seguridad ciudadana tienen un alcance general pero debilidades en la implementación y evaluación**

Usualmente, la hoja de trabajo para proteger a la población en este ámbito la

define el Ejecutivo a través de políticas públicas específicas. En los últimos 15 años se ha contado con cuatro documentos de políticas nacionales en esta materia. Todos tienen amplios marcos conceptuales basados en la seguridad humana y el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos. Estas características son importantes, máxime en el marco de una región que apostó por políticas represivas de “mano dura” y deterioro del Estado democrático de derecho (PEN, 2008; De León y Martínez, 2024).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### **POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA**

véase De León y Martínez, 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La primera política se formalizó en el año 2010 y se tituló Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz). Las seis metas fijadas fueron la atención de factores de vulnerabilidad frente al delito y la violencia, el fortalecimiento del tejido social y de las capacidades institucionales, la disminución de las violencias, la atención y protección de las víctimas del delito y el desafío de confrontar el narcotráfico y el crimen organizado.

En cuanto a su modelo de gestión, la Polsepaz propuso la suma y articulación de los esfuerzos de la institucionalidad nacional y local, así como de los sectores público y privado, concediendo especial relevancia al plano comunitario, para el cual se diseñaron espacios de redes comunitarias e interinstitucionales (Ministerio de Seguridad Pública, PNUD y Mideplan, 2010). El vencimiento del plazo fue en 2021 y no fue actualizada. Algunas de los avances más notables se lograron en materia de prevención como la creación de los centros cívicos (Ramírez y Cascantes, 2014).

Un estudio a profundidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana identificó debilidades en la Polsepaz

debido a la ausencia de previsiones para medir sus metas, pues fueron establecidas solo de un modo general (De León y Martínez, 2024). Además, la falta de asignación de responsabilidades para la implementación de las líneas estratégicas y que la implementación de la política estaba condicionada a que el Estado (incluyendo gobiernos locales) efectuara estimaciones de costo para, posteriormente, evaluar las capacidades presupuestarias reales de su ejecución.

En el 2020 se publicaron las “Orientaciones políticas del Ministerio de Seguridad Pública: 10 capacidades y 20 estrategias para mejorar la seguridad del país” (Ministerio de Seguridad, 2020). Este documento incluía un diagnóstico y un “enfoque integral y progresista” desarrollado a partir de un modelo que creaba espacios interinstitucionales y de coordinación, promovía la prevención para atacar los factores de riesgos del crimen, y la modernización de la policía y el sistema penal. No se cuenta con información sobre su implementación ni informes de seguimiento.

En abril de 2023, el Ministerio de Seguridad presentó la política “Costa Rica Segura”, en la que se incluyó un aumento de las jornadas de los y las policías y generó rechazo de este personal y la destitución del ministro del ramo. Cabe señalar que a finales de 2022, la Contraloría General de la República había solicitado al ministro de Justicia y Paz -en su calidad de rector del área de seguridad ciudadana- elaborar un cronograma y certificar que se elaboró una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, para lo cual le otorgó como plazo el 30 de agosto del 2024 (CGR, 2022)<sup>9</sup>.

A finales de 2023, el Gobierno emitió la Política Nacional de Seguridad Pública “Costa Rica Segura Plus 2023-2030”. Según el documento, para su construcción se realizó una consulta ciudadana, se incluyeron recomendaciones previas de la CGR (2022), la Agenda 2030 y las metas del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026, entre otras fuentes. La política actual cuenta con cuatro ejes estratégicos: prevención primaria, proactividad policial ante la acción delictiva relacionada con la

criminalidad común, proactividad policial ante la acción delictiva relacionada con el crimen organizado y la narcoactividad y seguridad nacional.

El modelo de gobernanza propuesto en la nueva política (diagrama 6.5) tiene como objetivo mejorar la articulación entre las instituciones, respondiendo a las deficiencias identificadas por la Contraloría General de la República (CGR) en su informe del 2022 sobre el sector seguridad:

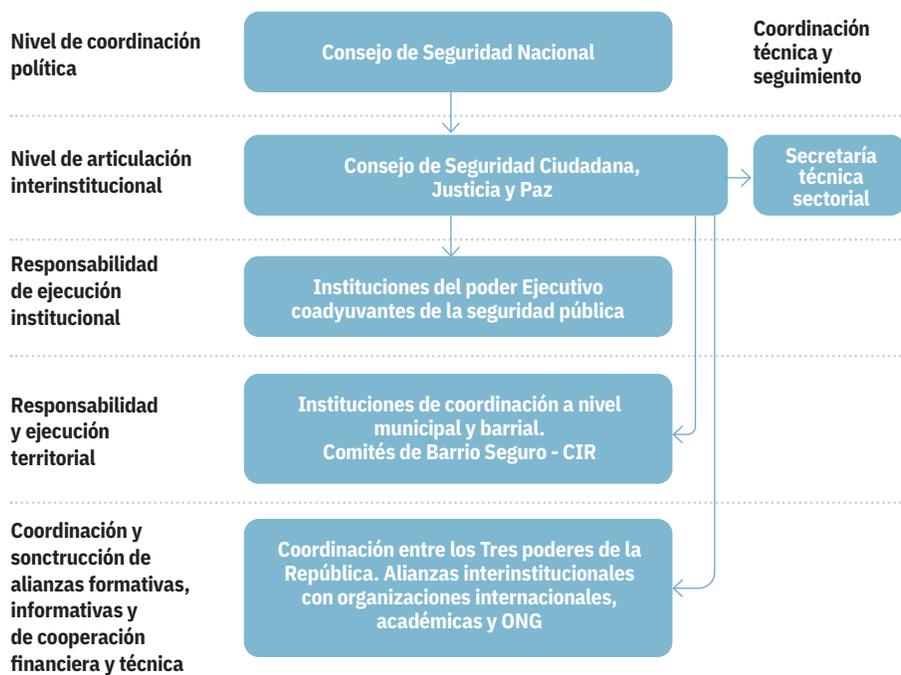
“Del análisis realizado por la Contraloría General, se determinó que las acciones de Rectoría en el período comprendido entre el 8 de mayo 2014 y el 30 de septiembre de 2022, no han sido eficaces en la articulación de los actores para el funcionamiento del Sistema, por lo que son necesarias acciones inmediatas de mejora para propiciar su gobernanza; esto por cuanto, los actores del Sector desconocen cuál es su rol y sus responsabilidades dentro del Sistema, también por cuanto los mecanismos existentes resultan insuficiente para propiciar la coordinación, comunicación, la generación de información y el aseguramiento de su calidad, así como para la rendición de cuentas y el seguimiento y monitoreo para la toma de decisiones.” (CGR, 2022)

Al momento de redacción de este capítulo, el Ministerio de Seguridad había solicitado una prórroga a la CGR para presentar la política y el plan de acción en noviembre 2024<sup>10</sup>. Este aplazamiento se justificó debido a que el Ministerio aún estaba trabajando en la consulta del plan. No obstante, una auditoría especial realizada por la CGR señaló una desconexión preocupante entre la política de seguridad y el plan estratégico del Ministerio de Seguridad Pública (MSP). Esta desconexión, según el criterio de la Contraloría, impide una adecuada medición del impacto y del cumplimiento de las metas e indicadores.

Más allá de los documentos oficiales, el análisis de las políticas públicas en materia de seguridad revela que el país ha perdido capacidad en cuanto a la implementación de estas políticas debido a las limitaciones y desafíos en la gestión del sector. Las políticas diseñadas en las últimas décadas han carecido de

Diagrama 6.5

### Modelo de gobernanza de la política Costa Rica Segura Plus 2023-2030



Fuente: MSP, 2023.

mecanismos efectivos de vinculación con los planes y presupuestos de las instituciones involucradas, lo que incluye también la falta de coordinación con los gobiernos locales y las comunidades. Esta falta de integración y de planificación estratégica ha sido un obstáculo para lograr avances sostenidos en la mejora de la seguridad ciudadana en el país.

Paralelamente, la institucionalidad ha aprobado otros instrumentos relacionados en algunos de sus alcances con la violencia homicida, por citar algunos ejemplos:

- Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de Todas las Edades (Planovi 2017-2032).
- Política Nacional contra la Trata de Personas 2020-2030.
- Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (2020-2024).

- Estrategia Nacional sobre Drogas y Delitos Asociados 2020-2030.
- Plan Estratégico de la Coalición Nacional contra el Tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, 2022-2027.
- Modelo Preventivo de Gestión Policial de Fuerza Pública (2022).
- Estrategia Nacional de lucha contra la Legitimación de Capitales y el Financiamiento al Terrorismo.
- Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC 2018-2030).

En un sistema político como el costarricense, las políticas públicas tienen un potencial articulador sobre la gestión institucional, pero enfrentan el reto de traducirse en intervenciones concretas y de lograr la articulación de instituciones para atender la criminalidad en Costa Rica,

pues de lo contrario no pasarán de ser meros documentos aspiracionales.

### Desarticulación de grupos criminales contrasta con una mayor presencia y resiliencia de delincuencia organizada

Buena parte de la tasa de homicidios tiene su origen en la actividad de los grupos criminales que operan en el país, y aunque el estado realiza esfuerzos por luchar contra estas estructuras delictivas, los resultados no parecen ser suficientes para contrarrestar la magnitud del problema.

En la ponencia de Mauricio Vieira (2024) para este informe se explora la desarticulación<sup>11</sup> y diversificación que existe entre las redes criminales. El primer señalamiento de este estudio es que el término de “desarticulación” necesita una definición precisa, que hasta el momento es inexistente en los informes del ICD de los cuales se toma el dato. La definición debería comprender cómo se desarticula, y qué se está desarticulando.

A pesar de una imprecisión, el indicador de desarticulación de organizaciones criminales que aparece en los boletines ICD es el único predictor disponible del número grupos criminales vinculados al narcotráfico que existen en el país, y que permite contar con una estimación, debido a que no se cuenta con información sobre cuántos existen. Según estimaciones del Organismo de Investigación Judicial (OIJ, 2024), estima que más de 4.000 personas podrían estar vinculadas a 200 grupos de crimen organizado que operan en Costa Rica. Sin embargo, declaraciones del Ministro de Seguridad ante la Asamblea Legislativa indican que el país pasó de 35 a 340 organizaciones criminales en un periodo de 10 años, desde 2013 (Ruiz, 2023). Aún más, en una entrevista con el fiscal adjunto del Ministerio Público, se señaló que tienen 600 grupos criminales mapeados, desde minicarteles hasta grandes organizaciones internacionales. Pese a esta variabilidad en las cifras, lo que queda claro es que el número de grupos criminales desarticulados cada año solo representa una pequeña fracción de los que existen y continúan operando. Muchos de estos

grupos siguen sin ser identificados, lo que limita el impacto de las intervenciones del Estado para reducir la delincuencia organizada en el país.

Según la PCD, se desarticuló una media de 153 grupos criminales por año desde 2012, con un total de 1.832 grupos desarticulados en el periodo de 12 años (2012-2023)<sup>12</sup>. Como argumenta Ayling (2009), las organizaciones criminales habitan entornos dinámicos en los que las presiones de la competencia y la oposición del Estado ponen constantemente a prueba su propia existencia. Estas desarticulaciones hacen alusión al rompimiento del “guion del delito” lo que implica la identificación del capital humano y capital social del grupo criminal, según la contribución de Bright et al. (2017).

El 2023 presenta el mayor número de organizaciones locales desarticuladas y coincide con el récord histórico máximo de la tasa de homicidios. Sin embargo, en otros años que presentaron también un número alto de desarticulaciones de grupos criminales (2012, 2019 y 2022) no hubo una relación clara con aumentos de homicidios durante ese año o el siguiente (gráfico 6.14). El argumento de que las capturas de bandas y cabecillas causan una mayor violencia homicida no pudo ser verificado con base en estas estadísticas, esto puede ser una limitación de información por cuanto el registro de intervenciones no se encuentra desagregado territorialmente.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

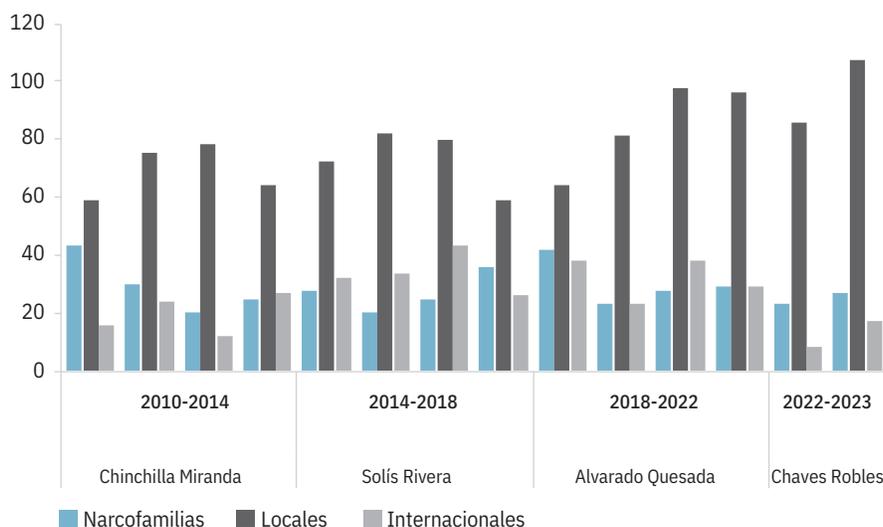
#### DESARTICULACIÓN DE GRUPOS CRIMINALES

véase Vieira, 2024a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Durante el taller de consulta para este capítulo, se cuestionó que las bandas “desarticuladas sigan operando desde la cárcel, sólo cambian su modo de operación. Al respecto Vieira señala que los grupos criminales tienden a perpetuar sus prácticas ilícitas, a ampliar y proliferar sus redes criminales porque las

Gráfico 6.14

### Cantidad de organizaciones criminales desarticuladas en Costa Rica, por tipo, según año de gobierno. 2010-2023



Fuente: Calderón, 2024, con datos de Vieira, 2024a a partir de los boletines ICD.

políticas del Estado centradas en desarticularlos y disrumpirlos aún no son de todo efectivas. A la capacidad de reestructurarse se define como “resiliencia de las redes criminales”, por medio de la cual éstas absorben y resisten las disrupciones y se adaptan al cambio cuando sea necesario (Duijn et al., 2014).

Debido a esta capacidad de adaptación, más allá de la cantidad anual consolidada, la caracterización de los grupos criminales desarticulados en Costa Rica, tal como se presenta en los boletines –narcofamilias, grupos locales y grupos internacionales–, refleja una confluencia de diversas estructuras delictivas en la dinámica criminal del país. Los boletines del ICD no proveen una descripción detallada de las estructuras, la cantidad de miembros, ni de las ubicaciones de estos grupos. En el caso de las organizaciones internacionales, tampoco mencionan las nacionalidades involucradas en el narcotráfico en el país.

Por ello, se hace evidente la necesidad de estudios de carácter etnográfico o sociológico que profundicen en estas dinámicas. Sobre las narcofamilias, E: Solano (2024) y E: Astúa (2024) explican que “antes del narcomenudeo, (estas

familias) se dedicaban a otras actividades ilícitas, las cuales no abandonan, sino que lograron combinar con la venta de drogas. Es así como, durante los años que van del 2000 al 2010, son las ‘narcofamilias’ las principales organizaciones que comparten y compiten por el espacio con pequeños grupos que aparecen y desaparecen dando vida a un complejo entramado de relaciones conflictuales entre bandas que no consiguieron monopolizar el narcomenudeo en sus barrios.” (Saborío y Astorga, 2022).

La desarticulación de cada grupo criminal vinculados al narcotráfico en Costa Rica – local, internacional y narcofamilia – evidencia la condición de un escenario desafiante para el Estado, principalmente porque la continua desarticulación no solo evidencia el actuar del poder público en este tema, sino que además reafirma la capacidad de resiliencia de estos grupos criminales.

#### Acciones del Poder Judicial en materia de seguridad ciudadana

Desde el 2015, el Poder Judicial asumió un papel más proactivo, más allá de sus funciones jurisdiccionales de perseguir el delito, cuando convocó a una Comisión de Seguridad de Alto Nivel

conformada por los presidentes de los poderes del Estado y promovió la creación de la Jurisdicción Especializada en Delincuencia Organizada (JEDO), que se implementaría hasta el 2023. Ante la crisis actual de violencia homicida, las acciones concretas del Poder Judicial se intensificaron a partir del primer semestre del año 2023, cuando empezó a participar en la reunión de Supremos Poderes para consensuar proyectos de ley (véase las 5 iniciativas en la sección de agenda legislativa).

Ese mismo año el OIJ asumió un rol proactivo para que la Asamblea Legislativa le exonerara del impuesto sobre el valor agregado (IVA). Dicha medida amplió el margen presupuestario de acción con respecto a las compras que realiza este órgano auxiliar de justicia. Entre algunos de los resultados publicados recientemente se indicó que en el primer semestre de 2024 la policía judicial había efectuado un 28% más de operativos con respecto al mismo periodo del año 2023; y, además, que incrementaron en un 19% los allanamientos a cargo del OIJ. En esa ocasión también se anunció que, como resultado de las diligencias judiciales, la institución había detenido un 14% más de personas por la presunta comisión de delitos (Encuentro con la prensa, agosto 2024). Es de prever que estos esfuerzos, unidos a la agenda legislativa mayoritariamente sancionatoria, hagan crecer la población carcelaria del país, sin que se esté anunciando una mejora en este sentido (recuadro 6.1).

Otros dos temas también han ocupado la acción institucional desde este ámbito. Uno de ellos consiste en las medidas internas para acelerar el reclutamiento y mejorar las condiciones de seguridad del personal judicial. Puntualmente, desde el mes de setiembre de 2023, la Dirección de Gestión Humana del Poder Judicial y la Dirección del OIJ, con el apoyo del Consejo Superior, priorizaron acciones para agilizar los procesos de selección de personal. Esto surge como respuesta a la necesidad de contar con el recurso humano requerido, pero también por la fuga de trabajadores en espacios como el OIJ.

El segundo aspecto involucra la capacitación del personal judicial en materia

### Recuadro 6.1

#### Presión hacia un sistema carcelario agotado

En el año 2015, Costa Rica alcanzó cifras de hacinamiento carcelario que superaron el 50% a nivel global (PEN, 2018). Entre 2017 y 2021, se inauguraron 4 cárceles en Alajuela (2), Pococí y Pérez Zeledón lo cual alivió la carga pues el hacinamiento pasó de un 30%, en 2018, a un 7%, en 2022 (porcentaje para enero de ambos años). Sin embargo, datos recientes sugieren un crecimiento de la población penal, impulsado en parte por las cerca de veinte reformas del ordenamiento jurídico procesal penal aprobadas entre 2022 y 2024 (CL-2 Consultores, 2024). Pese a ello, a la fecha, el Poder Ejecutivo no ha anunciado proyectos constructivos de largo plazo, lo que hace prever que el hacinamiento carcelario podría volver a ser una preocupación inminente para las autoridades en los próximos meses, incrementando el riesgo de exacerbación de la violencia en el país.

Datos recientes anticipan un crecimiento de la población penal —sólo entre 2022 y 2024 se aprobaron cerca de 20 reformas del ordenamiento jurídico procesal penal (CL-2 Consultores, 2024), sin embargo, a la fecha, el Poder Ejecutivo no ha anunciado proyectos constructivos de largo plazo por lo que, presumiblemente, en pocos meses la sobrepoblación volverá a ser de nuevo una preocupación de las autoridades y supondrá un riesgo adicional para la ciudadanía como factor exacerbante de las cifras de violencia en Costa Rica.

Según datos de la Dirección General de Adaptación Social, la población penitenciaria total en todos los programas y condición jurídica fue de 34.235 en 2023, de los cuales 15.769 se encontraban en prisión. La tasa nacional de hacinamiento a diciembre de 2023 fue de 13,7%, y tuvo un crecimiento de 7,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. En centros penitenciarios como los de Puntarenas, Pérez Zeledón y Limón, los índices de hacinamiento ya superan el 40% (Instituto Nacional de Criminología, 2024). En países de nuestro entorno, como Ecuador, Guatemala u Honduras, una de las causas explicativas del encrespamiento de la violencia está relacionada con la pérdida de control del Estado en las cárceles, las cuales, ante la sobrepoblación y la escasa atención técnica, son administradas o coadministradas por el crimen organizado (<https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/spt/regular-spt-visit>).

Un enfoque esencial en la política de seguridad debe incluir la adecuada gestión de los centros penales. Dos aspectos críticos son los procesos constructivos que aseguren el control estatal de las cárceles y la consolidación de un sistema de inserción social que contribuya a la prevención de la violencia a largo plazo.

Fuente: Villarreal, 2024.

de seguridad, a través de la estrategia “Diálogo Directo”. Esta iniciativa se enfoca en brindar charlas sobre estrategias y prácticas preventivas para el resguardo de su integridad. A mayo de 2024, se había alcanzado aproximadamente el 45% de la población judicial. Las capacitaciones son impartidas por personas expertas de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima (Ministerio Público), la Unidad de Protección a Funcionarios Judiciales (UPRO) y del Servicio Especial de Respuesta Táctica (SERT), estas dos últimas del OIJ.

A nivel territorial, se han identificado acciones como operativos puntuales por parte del OIJ. Un ejemplo de ello fue la Operación Pacífico, desplegada el pasado mes de julio por este organismo en conjunto con la Fuerza Pública para atender de forma localizada focos de criminalidad en Puntarenas. También, desde esa perspectiva territorial, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado iniciativas de prevención en centros educativos; específicamente, en la zona de Guanacaste.

### Mejoras en capacidades institucionales no alcanza para cubrir déficits operativos

Aunque el Estado puede contar con políticas o programas adecuados, su efectividad depende en gran medida de la capacidad institucional de las entidades involucradas, entendida como la disponibilidad de recursos humanos, presupuestarios, logísticos, de infraestructura y su

capacidad de penetración en el territorio (Mann, 2003). Según la base de datos de instituciones públicas desarrollada por el PEN, es posible identificar las entidades involucradas y los recursos financieros y humanos de los que disponen.

En cuanto al personal del sector seguridad, desde diciembre de 2018, la mayoría de las instituciones encargadas de este tema han experimentado estancamientos

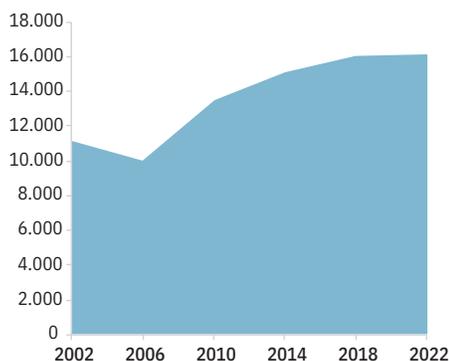
o descensos con respecto a la cantidad de personal (gráfico 6.15), lo que contrasta con el creciente deterioro de la seguridad en el país.

El freno en el crecimiento no se limita únicamente a la cantidad de personal público atendiendo esta problemática, sino también abarca la calidad de las remuneraciones para quienes laboran en estas instituciones. En todos los

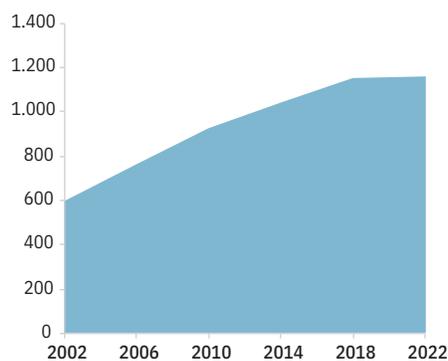
Gráfico 6.15

### Cantidad de personal en instituciones relacionadas con el ámbito de seguridad ciudadana

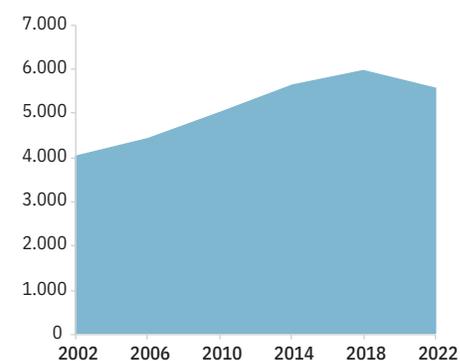
a) Ministerio de Seguridad Pública (MSP)



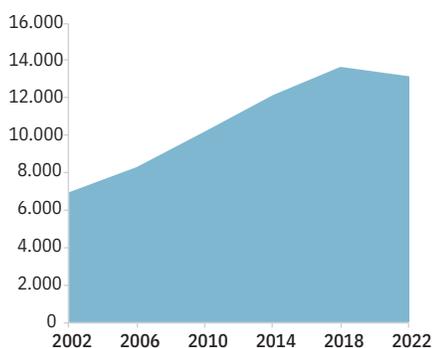
b) Ministerio de Gobernación y Policía



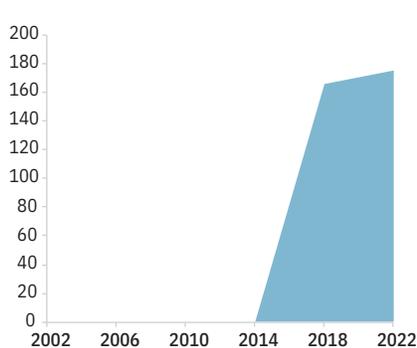
c) Ministerio de Justicia y Paz



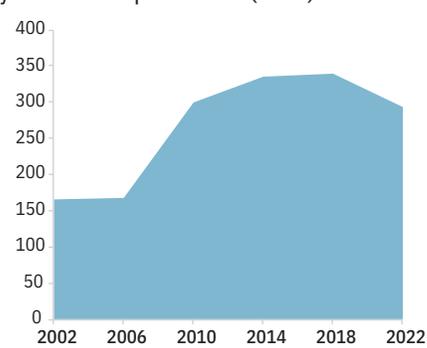
d) Corte Suprema de Justicia



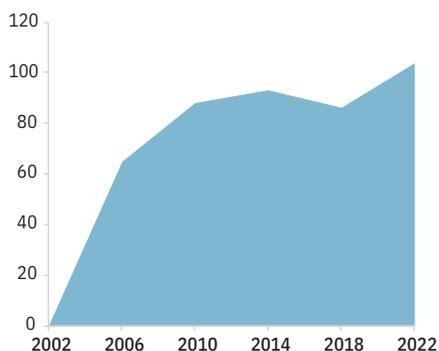
e) Sistema de Emergencias 9-1-1



f) Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)



g) Instituto Costarricense sobre Drogas



Fuente: Alfaro Redondo, 2024, con datos de Sicere-CCSS.

casos (con la excepción del Sistema de Emergencias-911), los salarios reales exhiben un comportamiento creciente entre 2002 y 2018. En términos generales, existen algunas diferencias en la pendiente de esa tendencia, pero con comportamientos similares. Sin embargo, la reforma fiscal implementada entre 2018 y 2019, junto con los ajustes salariales en todo el sector público, revirtió esa tendencia. Para 2022, los salarios reales promedio de estas entidades mostraron una disminución generalizada, afectando tanto la motivación como la capacidad de atracción y retención de personal en el sector (Alfaro Redondo, 2024).

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE SEGURIDAD

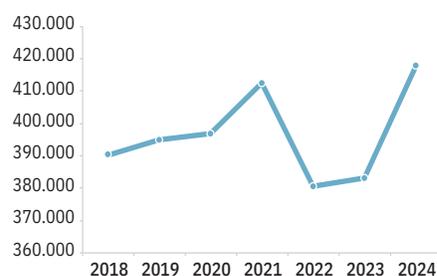
Alfaro Redondo, 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El análisis de la situación del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) revela que, a pesar del crecimiento en los presupuestos y de la aprobación de más plazas, existen limitaciones en la capacidad de gestión de recursos. Un estudio de monitoreo efectuado por la CGR (2024) permitió identificar que el presupuesto del MSP aumentó de 235,000 millones de colones en 2018 a 284,000 millones de colones en 2024, lo que representa un incremento del 10% con respecto al 2023 (gráfico 6.16). Este ministerio tuvo, además, las aprobaciones necesarias para contar con 300 plazas más en su relación de puestos (gráfico 6.17).

A pesar de las mejoras presupuestarias y de condiciones favorables para ampliar su disponibilidad de personal, a inicios del mes de julio de 2024 este ministerio tenía 377 plazas vacantes (CGR, 2024). Esto demuestra que la dotación de los recursos garantiza una respuesta estatal inmediata y efectiva en seguridad ciudadana porque no se llenan en la práctica. Este problema no solo está relacionado con la falta de personal, sino también con la gestión interna para llenar esas plazas y utilizar los recursos de manera eficiente.

Gráfico 6.16

**Presupuesto aprobado para el sector de seguridad pública<sup>a/</sup>, según año**  
(millones de colones reales)<sup>b/</sup>



a/ Incluye el presupuesto de: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Hacienda, Poder Judicial y partidas específicas para seguridad.  
b/ En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre de 2020. Se usa el promedio de cada año, excepto en el 2024, que incluye los meses de enero a agosto.

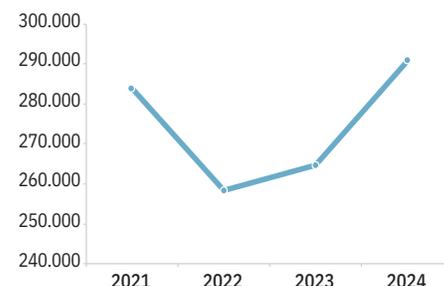
Fuente: Achoy, 2024, con datos de la Contraloría General de la República.

El escenario se agrava cuando se consideran las remuneraciones de la Fuerza Pública. Aunque en 2024 se aprobó un incremento de 51,000 colones bajo la modalidad de ajuste técnico a quienes laboran en la Fuerza Pública, la CGR halló que en poco más de 3,000 funcionarios que laboran en esta familia de puestos y sobre los que existe información disponible, el 99% recibe un salario inferior al establecido en la modalidad de salario global definitivo. Esto refleja los efectos de las reformas fiscales y la *Ley Marco de Empleo Público*, que han afectado la capacidad del Estado para retener y motivar al personal en las instituciones de seguridad, mostrando que los problemas no solo son financieros, sino también estructurales en la administración y gestión del recurso humano.

La planificación estratégica es fundamental para mejorar los resultados del MSP sobre la seguridad ciudadana, y también incluye las condiciones de bienes e infraestructura. La CGR advirtió que existe un riesgo de que este ministerio

Gráfico 6.17

**Presupuesto aprobado para las remuneraciones policiales<sup>a/</sup>, según año**  
(millones de colones reales)<sup>b/</sup>



a/ Incluye el presupuesto de: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Hacienda.

b/ En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre de 2020. Se usa el promedio de cada año, excepto en el 2024, que incluye los meses de enero a agosto.

Fuente: Achoy, 2024, con datos de la Contraloría General de la República.

carezca de instalaciones y bienes necesarios para atender sus fines estratégicos, porque no tiene un plan de adquisiciones a mediano plazo para atenderlos.

Aunque el presupuesto del MSP en 2024 aumentó en más de 25 mil millones de colones, no existe una estrategia clara para asignar estos recursos a instalaciones o bienes, lo que limita su efectividad. Mejorar las posibilidades presupuestarias es un paso en la dirección correcta, pero las capacidades de planificación y ejecución son limitadas.

Las necesidades en este sector son numerosas. En los talleres con las comunidades uno de los aspectos mencionados fue el deterioro de las condiciones de infraestructura, así como de las patrullas y el equipamiento, como condiciones necesarias para la acción policial. Se trata de una coyuntura que propicia avances en una mejor dotación de recursos para estas necesidades, pero no se concretan en el campo por la falta de gestión y prioridad política.

### Enfoques de articulación intersectorial y de prevención están más presentes en los espacios locales

Las disposiciones nacionales en materia de seguridad no tienen el mismo impacto en todos los territorios, ya que las realidades de cada cantón son diferentes. Entre mayo y junio de 2024, el PEN realizó una consulta a las municipalidades para entender cómo enfrentan a la criminalidad desde sus capacidades institucionales. En esta sección se describen los principales resultados obtenidos de la consulta, a la que respondieron 42 gobiernos locales<sup>13</sup>.

De los gobiernos locales que respondieron, 18 reportaron contar con policía municipal. Las primeras policías municipales se crearon a mediados y finales de los años noventa en Heredia y Belén (gráfico 6.18). El número de oficiales varía significativamente, desde 52 o 50 en cantones como Heredia y Alajuela, hasta menos de 5 en otros cantones más pequeños como Flores, San Isidro o Curridabat. Respecto a la coordinación con policías de cantones vecinos, 22 de los 42 municipios informaron que sí colaboran, mientras que los 20 restantes indicaron que no lo hacen. La falta de coordinación puede reducir el alcance de sus intervenciones, dado que la criminalidad no respeta límites cantonales.

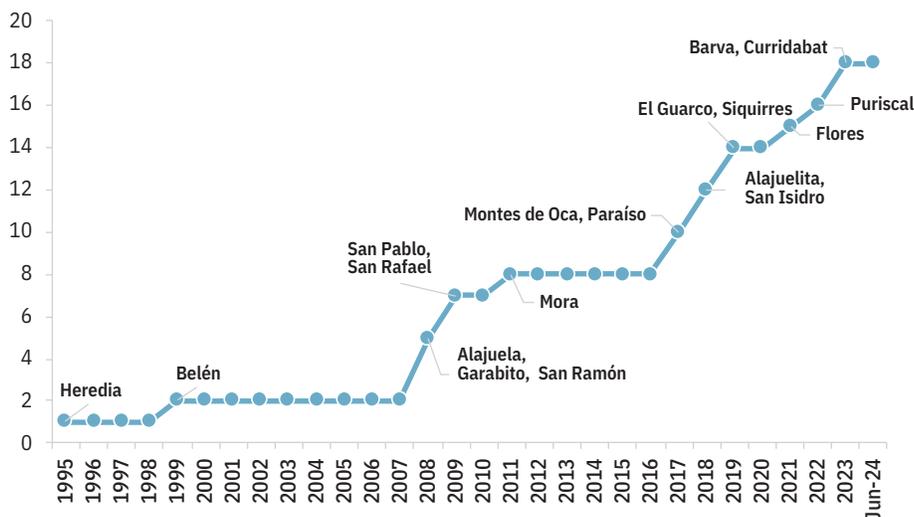
Las respuestas de las autoridades municipales reflejan un enfoque más preventivo y colaborativo en lugar de uno punitivo o represivo. Todos los gobiernos locales que participaron en la consulta indicaron que participan en espacios comunitarios donde colaboran con vecinas y vecinos, organizaciones comunales, la Fuerza Pública y el Cuerpo de Bomberos.

En cuanto a la organización para enfrentar la criminalidad en sus territorios, 23 de los 42 gobiernos locales desarrollan estrategias de seguridad, 17 lo hacen a través de planes locales y solo 12 cuentan con una política municipal específica de seguridad ciudadana (gráfico 6.19).

En esas medidas, hay un enfoque claro en aspectos sociales de su población. Por ejemplo, 39 municipios informaron que

Gráfico 6.18

### Cantidad de municipalidades que cuentan con Policía Municipal, por año de creación<sup>a/</sup>



a/ La consulta se realizó el 7 de junio de 2024 y se obtuvo la respuesta de 43 municipalidades. Fuente: Bogantes, J., 2024 con datos de la consulta del PEN a las municipalidades en 2024.

su esfuerzo se concentra en recuperar espacios públicos. Además, 35 de estas entidades informaron que sus acciones también se enfocan en las oficinas de atención de la mujer, mientras que 31 municipios indicaron que sus acciones incluyen iniciativas de apoyo para la búsqueda de empleo de sus habitantes.

### Respuesta ciudadana genera costo a los bolsillos

Ante estos vacíos de las respuestas estatales, la ciudadanía también responde principalmente mediante inversiones en seguridad privada y prevención situacional, como por ejemplo la instalación de sistemas de cámaras en sus casas, mejores cerraduras, vigilancia privada de barrios, entre otros.

La violencia le cuesta a América Latina el 3,5% de su Producto Interno Bruto, aumenta el costo de hacer negocios y debilita la seguridad jurídica para el sector productivo (BID, 2024). En un estudio publicado por la Cámara de Comercio de Costa Rica en 2023, encontraron que:

Gráfico 6.19

### Municipalidades que cuentan con iniciativas propias relacionadas a la seguridad<sup>a/</sup>. 2024



a/ La consulta se realizó el 7 de junio de 2024 y se obtuvo la respuesta de 43 municipalidades. Se excluyeron las respuestas de las municipalidades de Escazú, Quepos y San Carlos debido a que sus respuestas se contradecían.

Fuente: Bogantes, J., 2024, con datos de la consulta del PEN a las municipalidades en 2024.

- El 30% de los comercios es víctima de la delincuencia anualmente.
- El 80% de los grandes comercios cuentan con seguridad, sin embargo, solo el 11% de los pequeños comerciantes emplean esta modalidad.
- 7 de cada 10 comercios cuentan con equipo de monitoreo (100% de los grandes comercios y 68% de los micro y pequeños comercios cuentan con esta facilidad).
- El costo promedio anual en seguridad va desde 450.000 colones anuales para las micro empresas hasta 38 millones anuales para comercios de gran escala, que involucra sistemas de monitoreo y personal de seguridad.

Las empresas de seguridad privada llegaron a contabilizar en 2023 un total de 614 y más de treinta mil agentes inscritos en el Ministerio de Seguridad (MSP, 2024b; gráfico 6.20).

Un estudio realizado para el presente informe muestra que el aumento de homicidios golpea sectores críticos de los aparatos productivos locales, como el comercio. Desde el punto de vista espacial genera territorios con menor dinamismo económico, pues la actividad comercial y, con ella, muchas oportunidades de empleo, se desplaza a otras zonas que resultan beneficiados de esta migración, con lo cual se crean condiciones propicias para una ampliación de las brechas territoriales en desarrollo humano.

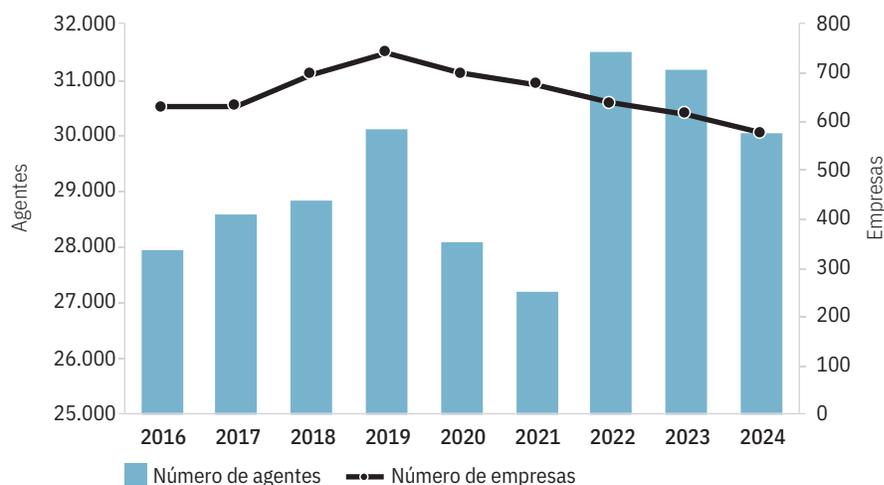
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA VIOLENCIA

véase el capítulo 3 de este informe y Vargas et al., 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 6.20

### Empresas de seguridad privadas vigentes y número de agentes inscritos. 2016-2024



Fuente: Villarreal, 2024, con base en Dirección de Servicios de Seguridad Privados, del Ministerio de Seguridad Pública.

### Voces de los actores: propuestas para enfrentar la violencia homicida relacionada al crimen organizado

El objetivo central de este apartado es aportar insumos para un debate informado y participativo sobre posibles soluciones a la creciente escalada de inseguridad y violencia homicida vinculada al crimen organizado. La principal fuente de información proviene de las actividades de consulta y deliberación participativa en varias comunidades del país mediante la metodología de grupos focales. Este tipo de ejercicio permite realizar discusiones, escuchar a los actores directamente involucrados o afectados por la inseguridad y explorar, ya no la dimensión o causas del fenómeno (analizadas previamente), sino las soluciones que se proponen desde la experiencia en la primera línea de acción para detener y revertir las tendencias de la violencia homicida y abordar las condiciones que las impulsan. En estas consultas participaron personas que trabajan en instituciones públicas o son miembros de la comunidad organizada.

Además de los grupos focales, se realizaron entrevistas a profundidad con

personas expertas y se revisaron estudios de opinión pública y literatura especializada sobre buenas prácticas internacionales. Las consultas permitieron recopilar una gran cantidad de propuestas de acción, con diferentes niveles de especificidad. Debido a esta variedad, se hizo necesario agruparlas en categorías temáticas para su posterior análisis. Se utilizó la propuesta de equipo del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil, con criterios explícitos de clasificación (Cano y Rojido, 2016 y 2024). Consta de 12 dimensiones desagregadas por tipo de programas y una valoración sobre el impacto que han tenido (positivo, prometededor, no conclusivo, negativo, o sin efecto)<sup>14</sup> de acuerdo con la evidencia internacional disponible.

Esta sección presenta un resumen de los resultados obtenidos a partir de los grupos focales (6), las investigaciones elaboradas para este capítulo (5), las entrevistas a profundidad con personas expertas (14) así como una serie de eventos públicos relacionados con esta materia tanto dentro como fuera del territorio nacional (5). Finalmente,

se sistematiza un conjunto de buenas prácticas internacionales extraídas de los estudios de Cano y Rojido (2016 y 2024), el banco de prácticas del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otra literatura revisada (Salazar y Madrigal, 2024a).

### Prioridades de intervención según la opinión pública

La Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica del PNUD del 2022, año en que se dispararon los indicadores de violencia homicida a niveles históricos, indagó sobre la opinión de las personas en torno a las medidas urgentes para combatir la inseguridad ciudadana (gráfico 6.21). Los dos elementos más mencionados por las personas encuestadas se centraron en la capacidad policial de respuesta: aumentar efectivos en la Fuerza Pública y mejorar la capacitación en las autoridades. Aunque en tercer y cuarto lugar aparecen medidas socioeconómicas y de carácter legislativo, el resto de los temas señalados siguen muy enfocados en la respuesta institucional a la violencia: reestructuración de la policía, liderazgo, coordinación entre las instituciones con competencias en materia de seguridad ciudadana. Llama la atención el hecho de que ni el control de la migración ni la apertura de cárceles tienen peso dentro de las principales medidas urgentes, aunque a veces son temas que atraen atención mediática.

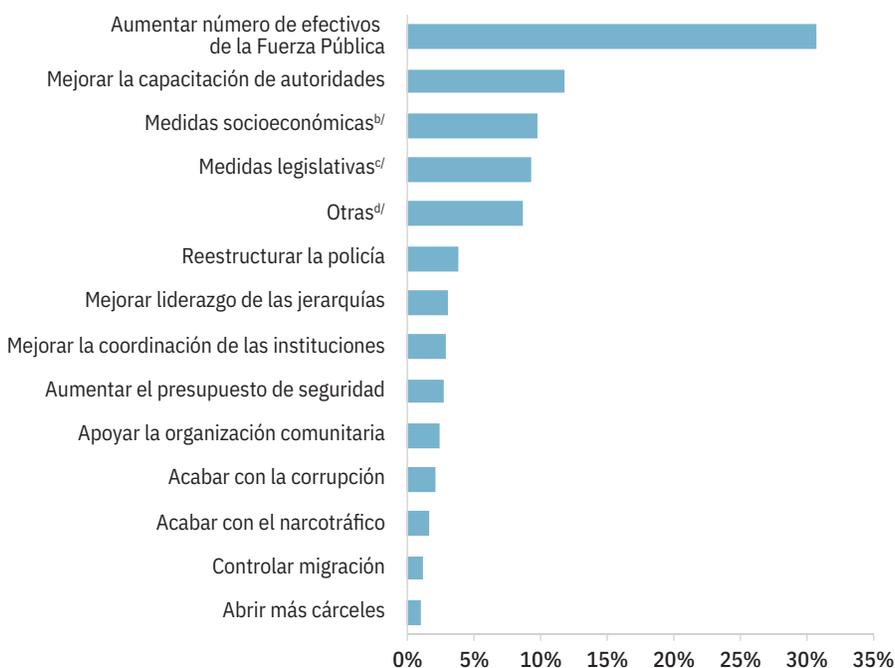
Según los sondeos realizados en el marco de la Estrategia de Sembremos Seguridad, las comunidades mencionan como factores de riesgo social principales el consumo de drogas y alcohol, la deficiencia en el alumbrado público, la falta de inversión social, los bares clandestinos y la falta de trabajo, entre otros (MSP, 2024 b).

### Mesas intersectoriales priorizan coordinación interinstitucional, prevención social y reforzamiento de policía

Un segundo método para levantar información sobre las posibles soluciones a la escalada de violencia homicida relacionada con el crimen organizado fue la realización de seis talleres, cuatro

Gráfico 6.21

### Medidas más urgentes para combatir la inseguridad ciudadana, según las personas consultadas<sup>a/</sup>. 2022



a/ Se excluyen las no respuestas (NR).

b/ Incluye generar empleos, mejorar el sistema educativo y crear oportunidades, ayudas a los jóvenes.

c/ Incluye mejorar, reformar, actualizar, modificar las leyes actuales e implementarlas adecuadamente.

d/ Incluye las medidas mencionadas con menos de 1%.

Fuente: Bogantes J., 2024, con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica, del PNUD.

de ellos con las mesas de articulación de “Sembremos Seguridad” fuera del Valle Central<sup>15</sup> y dos talleres con personas de la academia y especialistas en San José. El objetivo fue identificar, desde las comunidades y actores relevantes, posibles propuestas de intervención.

En esos talleres se aplicó la metodología de los grupos focales y, en particular, una técnica llamada Juicio grupal ponderado. Esta técnica implica un proceso sistemático para identificar ideas, priorizarlas y, finalmente, deliberar sobre su impacto, viabilidad y apoyo político. Durante el ejercicio de cocreación de soluciones, una premisa planteada desde el inicio es que las personas plantearan medidas tomando como premisa la existencia de un Estado democrático de derecho y con respeto a los derechos humanos que es el vigente en Costa Rica.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

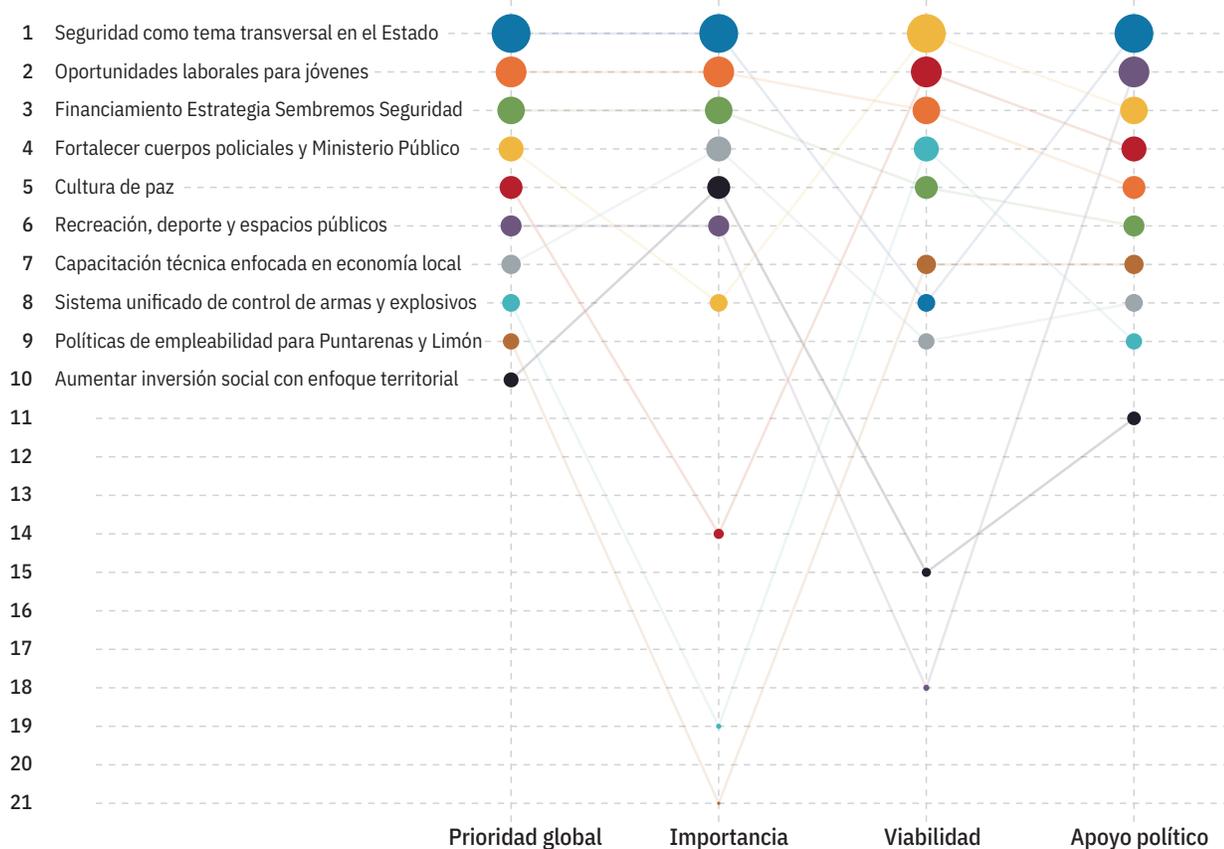
**SISTEMATIZACIÓN DE LOS EJERCICIOS DE CONSULTA**  
véase Bogantes, C. 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En los talleres se plantearon inicialmente 141 propuestas, aunque la mayoría de ellas no fueron priorizadas por las personas participantes. Sin embargo, en todos los grupos, las seis propuestas más destacadas fueron bastante similares, a pesar de las diferencias en su redacción (gráfico 6.22).

En primer lugar, se propuso el fortalecimiento de las instituciones de seguridad mediante una mayor coordinación interinstitucional y el aumento de capacidades.

Gráfico 6.22

**Ranking de propuestas para reducir la violencia homicida según prioridad global, importancia, viabilidad y apoyo político, emitidas en juicios grupales ponderados con la nota<sup>a/</sup>**



a/ Las propuestas se presentan tal cual fueron planteadas y votadas en las sesiones realizadas, no tienen una redacción distinta ni ediciones para respetar la participación de las personas. Por eso algunas pueden ser similares o contener imprecisiones.

Fuente: Vargas Cullell y Gómez Campos, 2024 con base en la información de los juicios grupales ponderados realizados para este Informe.

Las sugerencias incluyeron una amplia gama de aspectos, desde la revisión de competencias policiales hasta la mejora en el acceso a datos e inteligencia para la toma de decisiones, descentralización de recursos, uso de tecnologías, disponibilidad de patrullas, equipamiento adecuado, y la necesidad de recursos financieros y profesionales suficientes. Se reiteró que la Fuerza Pública enfrenta serias limitaciones para reaccionar oportunamente, pues debe cubrir extensos territorios con escasos recursos, incluyendo patrullas en mal estado.

En segundo lugar, las personas participantes mencionaron soluciones propias de la prevención social primaria, dirigidas a combatir factores de carácter estructural como la pobreza, la exclusión

social, la carencia de vivienda digna y la falta de oportunidades de empleo. Se sugirió un enfoque territorial que atendiera las necesidades y demandas de las localidades. Se mencionó aumentar los apoyos de becas, mayor promoción del deporte, espacios públicos con propósito y acompañamiento de instituciones para su buen uso, programas de salud para evitar el consumo de alcohol y drogas, apoyos económicos y empleabilidad de familias en riesgo. Muchas de estas sugerencias tienen un enfoque específico para niñez y adolescencia, debido a su mayor vulnerabilidad.

En un tercer lugar, se plantearon medidas relacionadas con la educación. Se subrayó la importancia de incorporar la enseñanza de una cultura de paz y

de valores desde la niñez, es decir, en la prevención temprana de la violencia. También, desde la perspectiva de la formación a los y las jóvenes, el desarrollo de competencias técnicas y valores para lograr mejores niveles de empleabilidad y oportunidades de mantenerse fuera del crimen organizado.

Más allá de las calificaciones más altas, se tomaron en cuenta las 12 soluciones que recibieron una votación durante estos talleres (las primeras 3 de cada grupo), organizadas según los criterios de Cano y Rojido (cuadro 6.3). Este análisis de correspondencia muestra que las sugerencias de las personas sí encuentran un correlato parcial en la literatura especializada. No obstante, la gran mayoría se ubica en la categoría de “efecto

## Cuadro 6.3

Correspondencia de las doce prioridades de los grupos focales con los efectos de programas similares, según las dimensiones y el efecto señalado por Cano y Rojido<sup>a/</sup>

Medidas	Efecto Positivo	Efecto Prometedor	Efecto no conclusivo	Sin efecto	Efecto contrario
Fortalecer capacidades de inteligencia policial y Ministerio Público.		Mejora investigación policial	Mejora sistemas de información		
Potenciar la cultura de paz en poblaciones jóvenes.			Programas sociales y culturales		
Crear sistema unificado de control de armas y explosivos en el país.	Limitar posesión de armas		Limitar posesión de armas	Entrega de armas	
Políticas de empleabilidad focalizadas en cantones de Puntarenas y Limón.			Transferencias condicionales		
Aumentar la inversión social con enfoque territorial.			Transferencias condicionales		
Programas socioeducativos sobre temas en contra de la violencia simbólica			Programas sociales y culturales		
Educación para la no violencia con apoyo psicológico a familias y herramientas en el sistema educativo.			Programas sociales y culturales		
Promover espiritualidad e instituciones que la promueven.					
Prevención situacional en áreas de riesgo			Creación espacios públicos vigilados		
Atacar los capitales, la ruta del dinero del crimen organizado.					
Prevenir social recreación, deporte, promoción de la salud y espacios públicos, libres de drogas y alcohol.			Programas sociales y culturales		
Crear marcos legales e institucionales y alianzas para recuperar patrullas dañadas					

a/ Las propuestas se presentan tal cual fueron planteadas y votadas en las sesiones realizadas, no tienen una redacción ni ediciones para respetar la participación de las personas. Por eso algunas pueden ser similares o contener imprecisiones. En blanco están las casillas en las que no pudo establecerse una correspondencia expresa entre la medida recomendada en los juicios grupales y los efectos documentados de programas similares establecidos por Cano y Rojido (2014).

Fuente: Villareal, 2024, con base en Cano y Rojido, 2014 y resultados de juicios grupales ponderados realizados para este informe.

no conclusivo”, lo cual significa que su implementación no está claramente relacionada con una mejora importante de la seguridad ciudadana, según las evidencias recopiladas para Latinoamérica. En estos casos, puede colegirse que el diseño, implementación y monitoreo posterior de los resultados obtenidos con la aplicación de esas medidas será crucial para determinar sus efectos específicos sobre la reducción de la violencia homicida.

La diversidad de las propuestas recopiladas en los talleres constituye un insumo valioso, que abarca desde medidas de carácter más general como mejorar la

calidad del sistema educativo o promover una cultura de paz hasta otras sugerencias más acotadas a temáticas como la violencia de género, el consumo de alcohol y drogas, la seguridad privada, la justicia criminal, la participación comunitaria, entre muchas otras. Se recomienda consultar la ponencia que sistematiza este ejercicio para un mayor detalle que escapa de los alcances de este capítulo (Bogantes, C., 2024).

Asimismo, algunas propuestas recibieron alto apoyo durante las votaciones, pero que luego no fueron bien evaluadas en términos de su viabilidad y apoyo

político. Entre ellas están la reactivación laboral para preadolescentes y adolescentes, en particular en vacaciones del sistema educativo; la inclusión de estudios teológicos o de la Biblia en el sistema educativo y el control de censura o selección de programas o series enfocados en la violencia y el narcotráfico, violencia simbólica, mediante el empoderamiento de la Oficina de Censura. La implementación de estas medidas requeriría una cuidadosa revisión previa para evitar acciones que puedan tener roces con el marco de garantías y derechos vigente en el país.

### Intervenciones prioritarias deben atacar los factores de inseguridad con una secuencia temporal que asegure sostenibilidad

Una segunda fuente para identificar propuestas que permitan enfrentar la violencia homicida asociada al crimen organizado proviene de una sistematización de literatura especializada en el tema (Salazar y Madrigal, 2024). Esta revisión tiene como fin relacionar las ideas sugeridas en los talleres y evaluar su grado de relación con los factores que, según esa literatura, inciden en las dinámicas de violencia homicida y que fueron analizados en secciones previas. Este apartado también incluye las sugerencias derivadas de la consulta directa en entrevistas a profundidad<sup>16</sup>, con personas en cargos públicos, academia, sector privado y sociedad civil.

El abordaje se presenta en tres escenarios: a corto, mediano y largo plazo. Se muestran puntos medulares en los cuales las intervenciones públicas deberían trabajar y que conjugan gran parte de las propuestas derivadas de los ejercicios de consulta, con las voces de las personas especialistas y literatura especializada.

### Importancia en el corto plazo de la asignación presupuestaria y la focalización territorial

La crisis homicida exige un accionar en el corto plazo para, al menos, contener su crecimiento (diagrama 6.6). En este escenario, las medidas inmediatas se relacionan con el **fortalecimiento a nivel presupuestario de los cuerpos policiales**. Tanto la literatura como las personas expertas consultadas señalan que este es un actor relevante en las intervenciones, por lo que debe contar con recursos suficientes (humanos, equipamiento y condiciones laborales) acordes con el reto que significa la lucha contra la delincuencia y el crimen en la actualidad. La transnacionalización del crimen requiere que las fuerzas policiales cuenten con la capacidad de comprender el fenómeno desde un escenario geopolítico, y que, en materia tecnológica, estén capacitados, y tengan disponibilidad y dominio de herramientas para monitorear los

territorios, así como la conformación y evolución de los grupos criminales, ya que el crimen organizado se caracteriza por una creciente modernización de las armas y modelos de operar.

**La concentración de la presencia policial en “puntos calientes”** es una medida que se ha utilizado ampliamente para el combate del crimen organizado. No obstante, la literatura y los expertos enfatizan que debería estar acompañada de acciones preventivas para ofrecer soluciones que incidan en el bienestar y sean sostenibles en el largo plazo (Vargas et al. 2024). Más allá de imponer “mano dura”, o la militarización de ciertas zonas, la solución a largo plazo debe sustentarse en la generación de oportunidades para las personas que habitan en estos territorios (recuadro 6.3 que se presenta más adelante), que son “puntos calientes” de pobreza y desigualdad antes que “puntos calientes” de criminalidad (Vargas et al. 2024).

Es fundamental que la respuesta del estado no se limite exclusivamente al fortalecimiento de las fuerzas policiales. Se subrayó la necesidad de complementar ese fortalecimiento con una evaluación rigurosa de la efectividad y pertinencia de las estrategias desplegadas con el fin de alcanzar el control de los territorios. En esto tiene que haber un registro cuidadoso sobre los proyectos en los que se invierten recursos para prevenir los homicidios y medir los efectos que tienen estas intervenciones sobre la población.

Asimismo, es urgente **priorizar el trabajo interinstitucional en los territorios** con las tasas de homicidios más altas, tanto los que históricamente mantienen esta problemática como también aquellos que más recientemente llegaron a esta situación. Esta focalización se debe hacer al mismo tiempo que un monitoreo del comportamiento de los indicadores trazadores de la violencia social, ya no solo en lugares muy peligrosos sino también en aquellos que pueden presentar indicios de vulnerabilidad o empeoramiento, que por sus características sociales, geográficas y económicas podrían ser potenciales zonas de alta incidencia de violencia homicida en el mediano plazo. Esto implica el análisis, por ejemplo, de los cambios en el mercado de consumo de drogas a lo interno del país.

Tanto la revisión de la literatura especializada como las entrevistas a expertos sugieren una intervención focalizada en la población joven, con el objetivo de rescatar a quienes ya están en redes criminales y apoyar a quienes estén en riesgo social. Las intervenciones deben incluir a los entornos familiares y comunitarios. Estas intervenciones deben incluir los entornos familiares y comunitarios y deben realizarse de manera coordinada, para que los programas del Estado actúen de forma conjunta y prevengan el ingreso de jóvenes en la delincuencia organizada. La ampliación de oportunidades de educación formal y vocacional, junto con la generación de habilidades laborales, es

Diagrama 6.6

### Propuestas de corto plazo para enfrentar la violencia homicida



Fuente: Villarreal, 2024 con base en juicios grupales ponderados, realizados para este informe.

crucial. Para ello, es necesario establecer alianzas entre actores comunitarios, instituciones públicas y empresas privadas, que ofrezcan empleos dignos tanto para las personas jóvenes como para sus familias.

Las personas entrevistadas señalaron la urgente necesidad de **mejorar la calidad y disponibilidad de la información**. Ello requiere fortalecer la inteligencia policial y la planificación de las intervenciones, así como su evaluación. Aunque ha habido esfuerzos para centralizar la información que genera el sector institucional de seguridad, no han tenido éxito, como por ejemplo el caso de la herramienta Datapol. La recolección de datos en campo debe profesionalizarse para permitir la alimentación de bases de datos con potencial de procesamiento estratégico, en tiempo real y de cruces con otras variadas fuentes. Además, se requiere la capacitación y profesionalización de las entidades encargadas de análisis criminal, especialmente de las direcciones regionales de la Fuerza Pública.

El uso de nuevas tecnologías, entre ellas los grandes conjuntos de datos (*Big Data*), ofrecen la oportunidad de combatir el crimen oportunamente e identificar sus principales desencadenantes. Desde el punto de vista preventivo, esta información podría utilizarse para comprender los patrones de comportamiento y las razones que llevan a las personas a delinquir, facilitando soluciones más efectivas, como el análisis de datos provenientes de redes sociales (Vargas et al., 2024). Finalmente, se destacó la importancia de fomentar la investigación académica en el área de seguridad ciudadana, mediante estímulos para tesis, alianzas con universidades y centros de investigación nacionales e internacionales, con el fin de compensar la ausencia de un centro permanente de estudios en seguridad en el país.

### Importancia en el mediano plazo de la reforma institucional para fortalecer la respuesta pública

Un subconjunto de las propuestas recopiladas sugiere cambios en la organización institucional o políticas públicas que, claramente, tendrán resultados en el

mediano plazo. Ese es el caso de reformas legales e institucionales cuyos efectos, de ser positivos, no serán evidentes ante las urgencias de la crisis actual.

En este nivel de reformas más generales, se propone iniciar una discusión para mejorar el **funcionamiento del sistema de justicia en el país**. Según las opiniones recabadas el sistema actual no responde a las dinámicas del crimen organizado, pues es lento e ineficiente. Ello reduce la confianza de la ciudadanía en la capacidad de las instituciones para resolver la inseguridad pública. Actuar en este frente es de gran importancia pues los estudios en la región muestran que las altas cifras de impunidad en América Latina están aparejadas con un debilitamiento y pérdida de legitimidad del sistema de justicia en los países (Universidad de Vanderbilt, 2024).

Las modificaciones son indispensables en las diversas fases del sistema penal, desde los canales de denuncia e investigación hasta el juicio y la ejecución de la pena. Por un lado, se señala la necesidad de que el sistema cuente con equipos de investigación especializados sobre los escenarios internacionales del crimen organizado, para comprender el fenómeno y ajustar las acciones que realiza el país. En este sentido, un aspecto a trabajar en el mediano plazo es la capacidad de investigación judicial, con énfasis en la recaudación de pruebas y esclarecimiento de los homicidios con la que cuenta el país, dado que cada vez son más sofisticados. Es una preocupación de las personas consultadas que el crimen organizado penetre el sistema de justicia, por lo que se sugiere reforzar las herramientas de integridad y combate a la corrupción interna para “blindar” el proceso, sobre todo a nivel penal.

En el caso del Ministerio Público se destacó la necesidad de diseñar una política de persecución penal basada en una lectura estratégica -y no casuística- de la problemática de violencia homicida ligada al crimen organizado, utilizando la información de distintos entes y un análisis comprensivo. La especialización por tipos de delitos es muy importante, pero también el trabajo conjunto de varias fiscalías especializadas cuando se trata

de crímenes complejos. La formación y retención de un recurso humano capacitado y con experiencia, sujeto a controles de calidad, es crucial para mejorar la persecución penal.

Un tema clave señalado en la literatura especializada y las entrevistas a expertos fue la recuperación de capitales del crimen organizado. Hay acuerdo en que la persecución del dinero es clave para debilitar la delincuencia. Por ello se requieren reformas legales y una mejor capacidad policial y de investigación en la PCD y en el Ministerio Público para localizar, incautar y administrar los bienes y capitales recuperados de actividades ilícitas. Se mencionó que, en la actualidad, la Asamblea Legislativa está pendiente de aprobar la ley de extinción de dominio. No obstante, no hubo acuerdo sobre la necesidad de esta pieza de legislación, pues algunas personas consideran que otras herramientas legales ya existentes se pueden aprovechar mejor. Otras medidas puntuales son la regulación de las monedas virtuales, por ejemplo, mediante un impuesto y la eliminación del uso de efectivo para comprar carros o casas.

A mediano plazo, se planteó también la **reforma a las policías**. Hubo un señalamiento de que el modelo policial está agotado, pero no hubo consenso entre las personas consultadas sobre la forma de reestructurarlo. La dispersión de las fuerzas policiales tiene un origen histórico relacionado con la creación de un sistema de pesos y contrapesos para evitar la centralización del poder en una sola entidad, lo que ha sido un mecanismo eficaz para proteger la estabilidad democrática. No obstante, esta dispersión ha generado dificultades de coordinación y una utilización subóptima de los escasos recursos disponibles. Se propuso un modelo más flexible, sin centralizar las fuerzas de seguridad, pero que simplifique su organización en tres niveles: local, regional y nacional, manteniendo a la policía judicial, y mejorando su articulación y eficacia. Asimismo, se subrayó la importancia de fortalecer la relación entre los cuerpos policiales y las comunidades, a través de programas preventivos.

Otro tema específico que surgió fue la revisión de las competencias que tie-

nen los diferentes cuerpos policiales sobre todo en materia de investigación. Actualmente, solo la PCD y la policía de migración tienen esta competencia, mientras que la fuerza policial a cargo del Poder Ejecutivo desarrolla solo labores de tipo administrativo como la vigilancia y la aprehensión en caso de flagrancia. Se señaló que podría ser necesario revisar esta estructura para dotar de mayores competencias a estas policías. No obstante, en el taller de consulta con personas, fue señalado que cualquier cambio debe efectuarse con precaución, pues las policías del Poder Ejecutivo no garantizan la independencia con respecto a eventuales intereses políticos que una investigación criminal requiere. Además, los recursos serían insuficientes para una función tan especializada y costosa, lo cual podría comprometer otras labores esenciales que estas policías realizan.

Otra propuesta de acción en el mediano plazo fue la **reestructuración del sector institucional** encargado de la seguridad pública. Dado que la problemática de seguridad es multidimensional, existen más de una docena de actores clave con potestades para intervenir, cuya articulación requiere una robusta rectoría para promover la intervención interinstitucional efectiva, en un contexto de poco o nulo crecimiento presupuestario. En la actualidad, el Ministerio de Justicia y Paz es, formalmente, el ente rector; sin embargo, tiene limitados alcances sobre otras entidades que tienen un peso y especialización mayor en el tema.

Un asunto prioritario es la transferencia de información entre instituciones para que se realimenten entre ellas con sus bases de datos disponibles y así mejorar sus capacidades de inteligencia. La actual política pública esboza un modelo de gobernanza del sector según la cual la responsabilidad superior recae en el Consejo de Seguridad Nacional y luego se deriva a tres niveles inferiores de consejos y comités con distintas funciones especificadas en el documento (recuadro 6.2).

Reformar el modelo carcelario del país es otra de las medidas sugeridas en la consulta con personas expertas y avalada en la literatura especializada. La función de resocialización de los centros peniten-

## Recuadro 6.2

### Racionalización de la “comisionitis” en el sector seguridad

Las personas involucradas en temas de seguridad, tanto el personal de las instituciones públicas como las representaciones de la sociedad civil, hicieron un llamado a realizar un proceso de revisión y reducción de distintos espacios de consulta que existen. Algunos alcaldes y alcaldesas mencionaron que sus agendas se encuentran saturadas de reuniones en espacios intersectoriales, las cuales les es imposible atender en su totalidad, porque para hacerlo debían abandonar sus otras funciones. Una alta jerarca municipal mencionó que había enlistado todas las comisiones que tenían que atender como gobierno local y sumaban más de 80, en muy diversos temas desde emergencias hasta asuntos administrativos. Señalaba a que recibía reclamos por no atender todas las reuniones, pero a veces con desconocimiento de la cantidad que hay y el panorama completo. De la misma manera opinaron otros representantes institucionales, como del Poder Judicial, INAMU o IMAS, que también reciben múltiples demandas para atender reuniones intersectoriales.

Participantes comunitarios en los talleres fueron enfáticos en señalar que las instituciones no se coordinan y los convocan

en diferentes mesas para propósitos muy similares. La mayoría son de carácter consultivo y no hay un seguimiento de lo que sucede en estos espacios. Estos vecinos y vecinas, además, tienen la dificultad de sacar tiempo de su trabajo u obligaciones diarias para atender estas convocatorias en horario laboral. Usualmente, los liderazgos comunales recaen en un grupo pequeño de personas, que debe atender todas las convocatorias tanto del comité de deportes, los consejos sociales, comisiones municipales, de la Fuerza Pública, del Poder Judicial, entre otras. Muchas de estas reuniones tienen relación una con otra, pero los que las convocan no se comunican.

El reto de la gobernanza del sector seguridad pasa por diseñar una estructura más simple y efectiva que reduzca la alta dedicación de muchas personas para atender decenas de comisiones, muchas sin resultados concretos. Además, debe fomentar mayor participación efectiva de la ciudadanía y la institucionalidad local.

Fuente: Elaboración propia con base en los talleres de consulta con las mesas de trabajo del proyecto Sembremos Seguridad.

ciarios debe fortalecerse mediante la educación y preparación. Las medidas para promover la educación formal y vocacional y la formación para el trabajo en las cárceles deben contar con un modelo que sea sostenible, evaluable y con alianzas con actores estratégicos.

Una revisión de experiencias demuestra que las personas que se cuentan con oportunidades laborales reducen su incidencia en el crimen y tienen mayor probabilidad de emplearse y obtener ingresos más altos una vez que salen de la cárcel. Adicionalmente, estas medidas tienen el potencial de reducir el costo de la factura carcelaria, ya que las personas privadas de libertad destinan parte de sus ingresos a su manutención en el sistema. También, permitiría contar con más recursos para

invertir en las facilidades de las cárceles y que las personas privadas de libertad tengan mejor calidad de vida (Vargas, et al. 2024). El seguimiento a las personas que salen del sistema penitenciario es de gran importancia para evitar la reincidencia, de tal forma que se cumpla realmente con las funciones de rehabilitación y readaptación social de quienes han cometido delitos (prevención terciaria) (diagrama 6.7).

### Importancia en el largo plazo de las políticas sociales y de desarrollo productivo

La violencia homicida tiene causas profundas que requieren soluciones complejas a largo plazo, capaces de alterar los factores económicos y sociales en los que se originan los homicidios.

Diagrama 6.7

## Propuestas de mediano plazo para enfrentar la violencia homicida



Fuente: Villarreal, 2024 con base en juicios grupales ponderados, realizados para este informe.

Estos factores aumentan la probabilidad de que las personas incurran en violencia o que el crimen organizado se consolide, e incluyen estructuras sociales y características del entorno territorial que, con el tiempo, llevan al homicidio como medio de resolución de conflictos o demostración de poder. Estos factores están ligados a la segregación de las ciudades, el desempleo persistente, los patrones de crecimiento económico y las construcciones culturales relacionadas con el crimen organizado.

A la multicausalidad de estos factores se agrega el hecho de que se desarrollan en distintas escalas espaciales: la dimensión local, nacional e internacional. Por tanto, las medidas o acciones en el largo plazo son aquellas que van a establecer una hoja de ruta para el accionar de la institucionalidad pública, sobre todo mediante el abordaje de factores de tipo estructural. Los objetivos de largo plazo, sin embargo, son tareas que deben diseñarse e implementarse pronto, aunque sus resultados se vean más adelante. Postergar esas tareas aduciendo que no son urgentes es renunciar a la posibilidad de tener mejores escenarios de seguridad en el futuro.

En cuanto a la desigualdad social, la implementación y evaluación de políticas públicas que atiendan el **acceso a servicios y condiciones de vida digna para**

la **población** sigue siendo fundamental. Es esencial crear condiciones socioeconómicas más equitativas que contrarresten las motivaciones de los individuos a participar en actividades delictivas. Los factores causantes de la violencia homicida no son solo competencia de las policías, sino de un amplio conjunto de instituciones responsables de desarrollar acciones en educación, trabajo, salud, deportes, cultura y recreación. En su conjunto, pueden evitar que poblaciones o zonas vulnerables se dediquen a la delincuencia.

En esta línea, el **fortalecimiento del sistema educativo** tiene un papel fundamental. Por un lado, lograr la inclusión universal de la niñez y los jóvenes hasta la finalización de sus trayectorias educativas en secundaria implica remover las barreras de acceso y apoyar en los casos más vulnerables con becas, transporte y alimentación, especialmente en las zonas donde hay más deserción o bajos rendimientos y ausentismo. Ello ha sido señalado reiteradamente por los *Informes del Estado de la Educación* (PEN 2019, 2021 y 2023). Por otro lado, la educación debe integrar habilidades y conocimientos que alimenten una cultura de legalidad, de resolución pacífica de conflictos y que preparen a la juventud con herramientas para la convivencia social, sobre todo en aquellos contextos más deteriorados.

El centro educativo tiene un potencial de construir “comunidad” alrededor no solo de temas académicos, sino además deportivos y culturales. Todo ello implica mejoras importantes en la calidad de la educación y de la infraestructura, que pueden implementarse de manera escalonada priorizando los lugares más inseguros.

Una consideración señalada en las entrevistas con personas expertas y en la literatura especializada es que los incentivos para el surgimiento y operación de grupos criminales no tienen solo a la exclusión social como origen. También pueden ser de tipo económico y cultural. Para atender a las motivaciones económicas, es clave **generar oportunidades laborales** para los grupos o comunidades con muy bajos niveles de ingreso y educativos, lo que les deja pocas posibilidades de contar con empleo de calidad. Por ejemplo, en grupos de pescadores en zonas costeras o entre jóvenes en cantones con menor nivel de desarrollo humano, la vinculación con organizaciones criminales puede percibirse como la única vía de subsistencia.

En el ámbito cultural, las motivaciones pueden estar mediadas por el reconocimiento social y el sentido de pertenencia. Por ello, es necesario **generar líneas de investigación orientadas a conocer el autoconcepto que construyen, particularmente las y los jóvenes**, a partir de las prácticas asociativas que establecen en entornos de violencia, el imaginario colectivo del que participan, los modelos de representación social que construyen y su afinidad con éstos (Navarro Pérez y Pastor Seller, 2018).

**Crear o fortalecer mecanismos sociales que rompan la normalización de la violencia** en las relaciones interpersonales que caracteriza a la sociedad actual es una tarea altamente prioritaria. Es indispensable cuestionar y resignificar la violencia letal como una posible vía de control y resolución de conflictos en las relaciones sociales. Es necesario, además, crear contrapesos que prevengan o impidan la “importación” desde otros países de la región de métodos de ajusticiamiento e intimidación cada vez más crueles y que presentan la violencia como práctica común en diferentes esferas.

Se debe trabajar desde la perspectiva de la **coproducción de la seguridad con las comunidades**, de tal manera que se garantice la participación efectiva de la ciudadanía en la generación de proyectos a nivel local. Si bien esto puede no tener una incidencia directa en la reducción del crimen organizado, sí contribuye a atender la delincuencia común y a generar lazos sociales en las comunidades para la integración y regulación social de sus habitantes.

Finalmente, se señala la necesidad de discutir sobre la **política de lucha contra las drogas** en un contexto democrático, un tema que genera diversas visiones y poco acuerdo. Ello incluye desde discutir la posibilidad de la despenalización del *cannabis* hasta tratar del problema como una epidemia de salud pública. El cumplimiento del Plan Nacional sobre Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y la Estrategia Nacional sobre Drogas y Delitos asociados dependen del fortalecimiento de instituciones clave como el ICD, PCD, IAFA. Las personas mencionaron las dificultades presupuestarias que estas entidades han experimentado en los últimos años. Se indicó, en particular, que los dineros incautados del crimen organizado que deben ser orientados a esta lucha tiene una serie de restricciones como la presupuestación anual

y el tope de la regla fiscal, que dificulta el uso en las entidades encargadas. Además, el MEP, el Ministerio de Justicia y Paz, universidades, gobiernos locales, y otras entidades deberían estar mucho más involucradas y articuladas en este tema, desde la prevención hasta el tratamiento. Las alianzas con ONG especializadas y sector privado son clave para dar apoyo a estas intervenciones en materia de lucha contra las drogas (diagrama 6.8).

### Buenas prácticas para enfrentar la violencia homicida relacionada con el crimen organizado

Salazar y Madrigal (2024a) revisaron las iniciativas existentes en América Latina y Costa Rica de estrategias, políticas, programas o acciones implementadas para el abordaje de la violencia para complementar los resultados de los procesos de deliberación y consulta realizados en la preparación de este capítulo. En esta sección se mencionan hallazgos relevantes de las investigaciones realizadas por Cano y Rojido, (2018) y Cano et al. (2024), la Plataforma de Evidencias en Seguridad y Justicia que desarrolló el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Homicidios Latam (2018) sobre las estrategias identificadas para el periodo 2000-2023.

En América Latina existe una amplia diversidad de iniciativas; sin embargo, para efectos de esta investigación, la revisión se enfocó en aquellas que cuentan con evidencia científica sobre su incidencia en la problemática de la violencia homicida, ya sea a nivel de impactos o resultados constatables. En términos generales, se identificaron 19 intervenciones que cumplían este criterio de selección.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### BUENAS PRÁCTICAS EN SEGURIDAD

véase Salazar y Madrigal, 2024a en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Un primer hallazgo es que pocas iniciativas se han sometido a evaluaciones en general y aun menos en el impacto de su incidencia para enfrentar la problemática. Brasil, El Salvador, México y Honduras son los países con más acciones desarrolladas en los últimos años para reducir la violencia homicida asociada al crimen organizado. Sin embargo, pocas de estas acciones cuentan con evaluación de impacto. Por ejemplo, de 19 intervenciones inventariadas por Homicidios Latam (2018) en Brasil solo en cinco se realizó una evaluación de impacto (cuadro 6.4).

Diagrama 6.8

### Propuestas de largo plazo para enfrentar la violencia homicida



Fuente: Villarreal, 2024 con base en juicios grupales ponderados, realizados para este informe.

### En las experiencias latinoamericanas predomina la prevención terciaria

La mayoría de las intervenciones analizadas por Salazar y Madrigal (2024a) como buenas prácticas regionales trabajan en el nivel de prevención terciaria. En total, 10 de las 19 iniciativas inventariadas centran sus actividades en investigación criminal, control de armas y en el consumo de alcohol. Predominan aquellas relacionadas con el control de posesión de armas (4), el consumo de alcohol (2), la investigación criminal (2), las intervenciones policiales (2) y las garantías en el proceso penal (1).

Dentro del ámbito de la prevención terciaria se ubican iniciativas como Paz y

## Cuadro 6.4

## Experiencias latinoamericanas en prevención de homicidios seleccionadas, según tipo de prevención

Tipo de prevención	Evidencias
Prevención primaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto do Desarmamento (ED), Brasil</li> <li>• “Ley Seca”, Brasil</li> <li>• Hora Zanahoria o Ley Zanahoria, Colombia</li> <li>• Luz Para Todos (LPT), Brasil</li> <li>• Cure Violence, varios países</li> </ul>
Prevención secundaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Desarrollo Territorial de Medellín</li> <li>• Unidades de Policía Pacificadora, Brasil</li> <li>• Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Colombia</li> <li>• Programa de Atención Integral Familiar (PAIF) 24 Horas, Chile</li> <li>• Programa Nacional de Casas de Justicia y de los Centros de Convivencia Ciudadana, Colombia</li> </ul>
Prevención terciaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campaña de Entrega Voluntaria de Armas de Río de Janeiro</li> <li>• Proyecto Municipios Libres de Armas, El Salvador</li> <li>• DESEPAZ Restricciones al porte de armas de fuego, Colombia</li> <li>• Paz y Justicia, Honduras</li> <li>• INFOCRIM, Brasil</li> <li>• Proceso Penal Acusatorio, México</li> <li>• Pacto pela Vida – Pernambuco, Brasil</li> <li>• Estado Presente em defesa da vida, Brasil</li> </ul>

Fuente: Salazar y Madrigal, 2024a.

Justicia en Honduras, que tiene la particularidad de surgir desde la sociedad civil organizada a través de la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ). Su objetivo es reducir la impunidad de homicidios mediante acciones como la contratación de investigadores criminales para investigar los homicidios y profesionales en derecho para dar apoyo jurídico a las víctimas y seguimiento a los procesos penales. El proyecto inició en 2005 y para 2017 se presentó la evaluación resultados, que señala que logró la reducción de la impunidad de casos de muerte por homicidios y la reducción de las tasas de homicidios (ASJ, 2017).

Otro caso es la estrategia Municipios Libres de Armas, desarrollada en dos municipios del área metropolitana de El Salvador entre 2005-2006. Sus ejes de acción se centraron en la restricción de la portación de armas en todos los espacios públicos de los municipios, a través de una ordenanza municipal, el aumento de la fiscalización policial para garantizar el cumplimiento de la prohibición de la portación, una campaña de divulgación y comunicación masiva sobre la nueva normativa y sobre los

peligros de las armas y, por último, la recolección de armas entregadas voluntariamente. Según la evaluación del proyecto el número de decomisos de armas se incrementó durante el proyecto, en 102% en el municipio de Ilopango y en 69% en el municipio de San Martín. Sobre el eje fiscalizador, se señala que el proyecto estimuló a las y los ciudadanos a renovar las matrículas vencidas de sus armas (PNUD, 2015).

La evaluación de impacto es fundamental para la adaptación y efectividad de las políticas públicas, ya que proporciona información sobre los cambios que genera una intervención. Sin embargo, esta práctica no es común en la región, posiblemente debido a la complejidad y el costo de dichas evaluaciones. Para que una intervención sea evaluable, es necesario contar con una línea base que permita comparar los cambios antes y después de la implementación, y que se realice un monitoreo riguroso del registro de información. La evaluación de impacto depende tanto de los recursos disponibles como del diseño adecuado de las intervenciones y su monitoreo continuo.

Los programas de prevención social

que abordan factores estructurales con participación de las comunidades como actores centrales para el logro de los objetivos son aún menos frecuentes. Se trata de intervenciones que expanden principalmente el acceso a oportunidades educativas y de empleo e intervienen apoyando a las familias. En la revisión realizada por Salazar y Madrigal (2024a) se logró identificar algunos como el programa Abriendo Caminos en Cali, Colombia y Más Vida en Culiacán, México, que trabajan desde la metodología *Cure Violence* (define la violencia como una enfermedad susceptible de ser tratada con estrategias de salud), y el Programa de Atención Integral Familiar (PAIF) en Chile. La mayoría de estas estrategias tienen un alcance local, pues solo cuatro tienen cobertura nacional y una regional (Carsí).

Otro aspecto relevante es que casi todas las intervenciones se enfocan en entornos urbanos, lo cual coincide con los datos del Estudio Global de Homicidios 2019 de UNODC, el cual señala que en algunos países de la región, las ciudades o territorios altamente poblados concentran las tasas de homicidios. Un ejemplo de una iniciativa enfocada en entornos urbanos el de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, Brasil, el cual tuvo por objetivo retomar territorios que estaban dominados por grupos criminales armados para devolver la paz a los espacios públicos. La evaluación señala que cerca del 60% de los territorios en los que se realizó la intervención consiguieron reducir los delitos comunes como homicidios, extorsiones y robos, y lograr la aceptación de la comunidad. Además, las UPP redujeron el número de tiroteos mortales de la policía en más de un 40% (Magaloni et al., 2020).

En Colombia, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, implementado en las áreas metropolitanas de las principales ciudades, redujo la violencia homicida, según señala la evaluación de impacto realizada por Fundación Ideas para la Paz (FIP) en 2012. La iniciativa tuvo por objetivo optimizar el servicio de policía a través del fortalecimiento del talento humano, la delimitación territorial, la asignación

de responsabilidades y la distribución eficiente de los recursos, con el fin de contrarrestar causas y factores generadores de delitos y contravenciones y contribuir al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana (Policía Nacional de Colombia, 2010). Las ciudades se dividieron en cuadrantes donde las patrullas, asignadas por períodos de dos años, buscaban generar confianza y conocimiento profundo de las comunidades. Según la evaluación, las estaciones de policía que participaron en el programa presentaron una tasa de homicidios 18% menor que las estaciones que sirvieron como grupo de control (Bulla et al., 2012).

Un elemento común en las buenas prácticas es que las instituciones públicas, como ministerios y secretarías, diseñan las estrategias, pero su implementación se realiza en colaboración con gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y ONG.

En cambio, las estrategias punitivas no sobresalen como parte de la búsqueda de buenas prácticas en países con regímenes democráticos. Sin embargo, en América Latina, una parte de la ciudadanía demanda políticas públicas de carácter punitivo, lo que otorga legitimidad a discursos políticos que apelan a la necesidad urgente de desarrollar las llamadas políticas de “mano dura”. Estas políticas incluyen desde el incremento de la presencia policial en barrios o comunidades específicas, a menudo sin límites claros en cuanto a su mandato o respecto a los derechos de las personas, hasta el endurecimiento de penas y la activación de estados de emergencia que restringen las libertades civiles. Este enfoque de “mano dura” ha sido también denominado “populismo punitivo”.

El caso salvadoreño es un ejemplo de esto. Las medidas implementadas por

sucesivas versiones de “mano dura” lograron reducir drásticamente la tasa de homicidios en un período corto. Esta tasa pasó de 107 en 2015 a 2,4 por cada cien mil habitantes en 2023 (Infosegura-PNUD, 2023). Las posiciones más críticas de estas medidas afirman que la aplicación de la ley por sí sola no puede resolver el problema en el largo plazo, si no se acompaña de programas de prevención, intervención y rehabilitación de los actores implicados. Este contexto salvadoreño permite cuestionar si una buena práctica en materia de prevención y reducción de violencia se puede medir solo por la reducción de la tasa de homicidios, sin incorporar otros criterios, como el abordaje de causas estructurales y las consideraciones éticas en su accionar (recuadro 6.3).

### Recuadro 6.3

#### La falta de pertinencia de la “mano dura” del El Salvador como política para combatir la delincuencia organizada en Costa Rica

El concepto de “mano dura” se refiere a un conjunto de normas e intervenciones públicas destinadas a garantizar la seguridad ciudadana, aunque estas violen las libertades y derechos fundamentales previstos en las constituciones políticas y el derecho internacional (PEN, 2008). La región centroamericana ha sido, desde inicios del presente siglo, un laboratorio para políticas de este tipo, que durante largo tiempo mostraron reducidos éxitos en la contención de la criminalidad en el triángulo norte (PEN, 2008).

Una versión reciente de la “mano dura”, implementada por el Gobierno de El Salvador bajo la presidencia de Nayib Bukele, logró, sin embargo, reducir en pocos años y de manera drástica los altos niveles de violencia homicida que ese país experimentaba asociada a un tipo específico de delincuencia organizada: las llamadas “maras”. Las maras son pandillas dedicadas sobre todo a la extorsión de empresas y hogares. A raíz de ese éxito, gobiernos y otros actores sociales políticos

hablan del “Modelo Bukele” como un ejemplo de política pública que puede ser exportada. El Salvador tenía en 2015 el récord mundial de violencia homicida, para un país sin conflicto interno, con una tasa de 106 por 100.000 habitantes (Infosegura-PNUD, 2024), aún después de una década de políticas de “mano dura”. Según Luna y Guzmán (2024) esas políticas habían propiciado, sin proponérselo, un fortalecimiento de las pandillas. Así, durante la década de los noventa, las maras operaban de manera autónoma y descoordinada, pero la aplicación de la mano dura a partir del 2002 los alentó a organizarse mejor para enfrentar a la policía y al ejército y ahí empezaron a actuar como crimen organizado.

La mano dura no es la única alternativa que el estado salvadoreño ha aplicado a lo largo del presente siglo. A partir de 2015, aproximadamente, se reportan negociaciones de las autoridades gubernamentales con las bandas o pandillas con el objetivo de reducir la violencia a cambio de beneficios para los cabecillas en prisión, entre otros (Luna y Guzmán,

2024; Martínez y Reyes, 2023, 2024). Por cerca de ocho años estas negociaciones afianzaron el control y operaciones de estos grupos criminales, según las personas especialistas, pero a la vez lograron revertir la tendencia e iniciar con disminución sostenida de la violencia homicida. De esta manera, para el 2019, cuando asume el Presidente Nayib Bukele, está ya había caído de manera significativa a 38 homicidios por cada cien mil habitantes, tasa que en 2023 se redujo aún más, a 2,4, un nivel similar al de países europeos (Infosegura-PNUD, 2024).

El éxito visible del modelo utilizado por Bukele ha captado la atención debido a la rapidez con la que se implementaron las medidas y sus resultados. Sin embargo, existen un conjunto de condiciones específicas de El Salvador que hacen que este modelo sea difícil de trasladar a otros contextos, especialmente a sistemas democráticos como el de Costa Rica. A continuación,

Continúa →

### Recuadro 6.3 > Continuación

## La falta de pertinencia de la “mano dura” del El Salvador como política para combatir la delincuencia organizada en Costa Rica

se destacan las principales diferencias que hacen que este modelo no sea aplicable en el contexto costarricense:

- La actividad criminal que perseguía se concentraba en atacar a las maras, **pandillas que están muy poco ligadas al narcotráfico o delitos internacionales**. Esta versión de mano dura nunca se trató de una estrategia contra el narcotráfico que es, por cierto, el principal actor de delincuencia organizada que enfrenta Costa Rica. A diferencia de nuestro país, El Salvador no es un país de tránsito ni servicios para la geopolítica de las drogas por su ubicación, reducido tamaño y alta densidad poblacional (Luna y Guzmán, 2024).
- El gobierno de Bukele se enfrentó a un **conjunto reducido de grupos organizados hegemónicos** (la Mara Salvatrucha, MS-13 y Barrio 18), en un territorio de 21 mil kilómetros cuadrados, densamente poblado. Este escenario es muy distinto al de Costa Rica, donde el crimen organizado opera en un territorio mucho más grande, diverso y con menor densidad poblacional. Además, las maras salvadoreñas tienen débiles vínculos internacionales, lo que facilitó el control del gobierno sobre ellas, algo que sería mucho más complicado en el caso de los carteles de drogas internacionales presentes en Costa Rica (Luna y Guzmán, 2024; Martínez y Reyes, 2023; Meléndez y Vergara, 2024).
- La estrategia de seguridad de Bukele depende de un **régimen de excepción** que ha sido prorrogado 31 veces desde marzo 2022). Este régimen suspende la libertad de asociación, debida defensa e inviolabilidad de la correspondencia, entre otras garantías mínimas de un debido proceso. En 2023, el Congreso aprobó la realización de audiencias judiciales masivas detenidas por juicio, de se les aplicó prisión preventiva por un tiempo indefinido (UCA, 2024). El Alto

Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha expresado críticas por la duración del estado de emergencia y “por el riesgo de violaciones masivas de derechos a un juicio justo” (citado en HRW, 2024).

- Esta estrategia de seguridad solo es posible por la **extrema concentración de poder** en el presidente, sumado a la mayoría absoluta en el Congreso. Esto le permitió reemplazar al fiscal general, nombrar a los jueces superiores de la Corte Suprema y Corte Constitucional, destituir a los jueces y fiscales mayores a 60 años, entre otras medidas que debilitaron la independencia del órgano judicial (Indacochea, 2022; HRW, 2024). Además, mantiene el control del Ejército y los órganos de control y fiscalización, al mismo tiempo que maneja una estrategia de cooptación de medios de comunicación y uso de redes sociales con fondos públicos no supervisados y restricciones a la libertad de prensa o cualquier tipo de oposición. La estrategia incluso posibilitó la reelección del presidente por una amplia mayoría, pese a la prohibición explícita dentro de la Constitución (WOLA, 2022; HRW, 2024, Luna y Guzmán, 2024; Meléndez y Vergara, 2024, Olmedo, 2022).
- En este escenario de restricciones a las libertades ciudadanas fue posible el **encarcelamiento masivo** más grande que se tiene registrado en el continente, pues más de 78 mil personas fueron arrestadas desde 2022 (1,2 % de la población total, Meléndez y Vergara, 2024), incluyendo a 1.600 menores de edad (HRW, 2024). En 2023 se inauguró una megacárcel denominada Centro de Confinamiento Contra el Terrorismo (Cecot), de cuya dinámica se tiene muy escasa información, por ejemplo, de sus costos y condiciones. Se acompañó de una reforma penal que endureció las condenas, disminuyó a 12 años la edad de responsabilidad penal por delitos relacionados con pandillas, estableció la prisión preventiva de manera generalizada, la cual sería además por tiempo indefinido hasta

que se logre una sentencia en firme. Las organizaciones de derechos humanos han reportado al menos 189 muertes en dicha prisión (HRW, 2024 y UCA, 2024) y se han liberado a más del 10% de los capturados que eran inocentes (DW, 2023).

- Se ha reducido la **posibilidad de acceder a la información pública** y verificar las estadísticas oficiales o detectar actos irregulares. Por ejemplo, el Plan de Control Territorial y los datos relacionados con este son información confidencial, así como los fondos públicos de instituciones de seguridad. La confirmación de estos datos oficiales sobre seguridad no es posible debido a las restricciones de acceso a la información por el régimen de excepción (WOLA, 2022, UCA, 2024, Cristosal, 2024; Infobase, 2023; Espinoza y Segura, 2022). Por ejemplo, no existe un solo registro público de desapariciones en El Salvador (HRW, 2024).

Como parte de los efectos de este modelo salvadoreño, se presenta como inexorable una dicotomía que obliga a escoger entre seguridad y democracia. La evidencia internacional muestra que existe menos violencia en dos tipos de regímenes: en las democracias liberales con un respeto a los derechos humanos muy fuerte o en los totalitarismos con un control absoluto (Luna y Guzmán, 2024). Sí es posible lograr mejoras sustanciales en seguridad en regímenes democráticos: por ejemplo, los casos exitosos de Medellín que inició en 1997 y Cali, donde se utilizó una política de seguridad inspirada en la epidemiología, basada en evidencia científica y con una participación social, en especial de la comunidad organizada y el sector privado (Mockus, et al, 2012). Ahora bien, la respuesta de este tipo de medidas no es inmediata, pues las inversiones que se realizan hoy dan fruto en el mediano y plazo, y la política electoral no siempre concuerda con esta lógica

Fuente: Villarreal, 2024.

### Cinco principios generales que comparten las buenas prácticas

Los ejercicios de consulta y las fuentes documentales permitieron identificar ciertos elementos comunes que, en conjunto, podrían marcar el punto de partida de una intervención exitosa para abordar la violencia homicida vinculada al crimen organizado en Costa Rica. Los principios son: la integralidad, la territorialidad, la proyección temporal y la participación multifactorial y multinivel.

En primer lugar, destaca un **enfoque amplio**. Por ello se entiende la necesidad de incluir intervenciones simultáneas en los tres niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria) y diferentes tipos de intervención (social, comunitaria, situacional, otros) (véase conceptos en la primera sección del capítulo). Si bien hay momentos que demandan énfasis en uno u otro nivel o tipo de intervención, eso no debe ser motivo para abandonar los demás. Esta visión permitiría atender a las poblaciones en riesgo, pero, a su vez, prevenir que otros grupos lleguen a caer en riesgo en riesgo social. Si la violencia homicida se ve afectada por una multiplicidad de factores, las intervenciones deben incidir también sobre esa multiplicidad. Un abordaje de este tipo no excluye la focalización y la priorización de las acciones, pero sí permite abarcar el fenómeno incidiendo en las distintas aristas que lo componen, lo que llevaría a resultados más efectivos y sostenibles.

Un segundo principio importante para una intervención efectiva contra la violencia homicida asociada al crimen organizado es la **territorialidad y priorización**. Esta violencia no se presenta de la misma forma ni con la misma intensidad en el territorio nacional. La evidencia indica que los conglomerados territoriales de violencia homicida están asociados a deterioros en las condiciones de vida, incautaciones de drogas, factores socioeconómicos y demográficos y otros delitos (Sánchez, 2018). Las estrategias de contención y prevención de la violencia deben ser focalizadas territorialmente, lo cual requiere un análisis de las variables contextuales y del comportamiento de la violencia homicida, con el fin de adaptar las intervenciones a las condiciones reales

(PEN, 2022 y 2019). Además, esto permite priorizar los lugares que requieren intervención urgente, de modo que lleva a una optimización del uso de los recursos disponibles, usualmente limitados.

Un tercer principio es la **proyección temporal** de las intervenciones. La violencia homicida asociada al crimen organizado no es producto de una generación espontánea, sino que se gesta a lo largo del tiempo con la erosión de condiciones estructurales, institucionales y otros factores facilitadores (Salazar y Madrigal, 2024a). Por esta razón, no se puede pretender que todas las soluciones deban tener efectos de corto plazo y de manera sostenible, especialmente cuando se actúa en un marco democrático respetuoso de los derechos humanos. Es sabido que la agenda política y la opinión pública suelen inclinarse hacia demandas por la inmediatez, lo cual es comprensible pero no siempre pertinente. En este sentido, las intervenciones deben considerar proyecciones temporales diversas. El punto de partida común es el “ahora”, pero es menester reconocer que habrá acciones que darán resultados en el mediano y largo plazo. Esto se alinea con la idea de integralidad, en el tanto no es lo mismo tratar de incidir sobre condiciones estructurales como la desigualdad, que incidir sobre condiciones institucionales como el fortalecimiento de infraestructura tecnológica para la investigación criminal. Se debe actuar sobre ambos elementos, pero los resultados se presentarán en plazos distintos.

Un cuarto principio es la **promoción de la participación multifactorial y multinivel**, que es clave para el éxito de las intervenciones. Una participación efectiva de actores locales, desde el diseño hasta la implementación de la estrategia y que vaya más allá de una consulta formal, resulta fundamental para que las acciones estratégicas respondan a las realidades contextuales y para que se potencie la apropiación de las iniciativas por parte de todos los actores involucrados. Estas acciones permiten no solo sumar esfuerzos sino además optimizar el uso de los recursos, lo cual es muy valioso en un contexto de restricción financiera. Así, la inclusión de organizaciones de la socie-

dad civil, instituciones del nivel central y regional, cooperación internacional, gobiernos locales y actores comunitarios conforman la base para visualizar, diseñar y concretar la ruta hacia la reducción de la violencia homicida en los territorios.

El quinto principio es la **centralidad de los sistemas de evaluación** tanto de procesos como de resultados e impacto. El monitoreo que alimenta la evaluación debe tomar en cuenta que varias de estas iniciativas tienen efectos a mediano o largo plazo, por lo que se deben combinar herramientas de valoración durante y después, que permitan ajustar proyectos que se encuentra en periodo de implementación. Además, las dinámicas vinculadas con la violencia homicida cambian rápidamente en la región, por ejemplo, en el caso de organizaciones criminales, en un lapso de cinco años sus modos de operar pueden cambiar significativamente, por lo que se debe contemplar procesos evaluativos intermedios y no solo de resultados.

### Buenas prácticas en Costa Rica para disminuir la violencia homicida

A lo largo del presente siglo, en Costa Rica se han desarrollado muchos esfuerzos para contener y prevenir la violencia delictiva. No obstante, al igual de lo que sucede en el plano internacional, la mayoría de ellas carece de una evaluación o incluso una sistematización que permita registrar la intervención y valorar sus resultados. En este apartado se analizan iniciativas implementadas en el país en años recientes que cuenten con algún tipo de información sobre resultados y efectos.

Se identificaron tres intervenciones vinculadas con la violencia homicida con algún tipo de evaluación: la estrategia liderada por el Ministerio de Seguridad Pública, Sembremos Seguridad; la estrategia interinstitucional Centro Cívicos por la Paz y una evaluación sobre los Mega Operativos. En los tres casos, se realizó una evaluación de resultados, no de impactos. Los dos primeros casos fueron evaluados desde un enfoque cualitativo, mientras que en el último se utilizó

un enfoque cuantitativo, mediante análisis econométrico. Dos de las estrategias se enfocan en los niveles de atención primaria y secundaria de la violencia, en contraste con las experiencias latinoamericanas que se centraban en la prevención terciaria.

La primera experiencia son los **Centros Cívicos por la Paz (CCP)**, que constituyen una estrategia de trabajo articulado de naturaleza interinstitucional e intersectorial, con el fin de abordar de manera integral el fenómeno de la violencia. De este modo, buscan promover una cultura de paz en la población joven, particularmente en las personas menores de 18 años que residen en territorios con condiciones de vulnerabilidad y riesgo social desde la cultura, el deporte y la recreación (MJP, 2019).

En términos prácticos, los CCP consisten en espacios físicos distribuidos en ocho cantones, que fueron seleccionados a partir de criterios técnicos como la disponibilidad de un espacio físico para la construcción del CCP y el involucramiento institucional, especialmente del gobierno local. La oferta programática de cada CCP puede variar en cuanto a la forma y contenido, pero todas se alinean en función de tres ejes, a saber: cuidado y autocuidado, promoción de inclusión social y convivencia y cultura de paz.

El Ministerio de Justicia y Paz, en la figura del Viceministerio de Paz, tiene el rol de la rectoría de esta iniciativa. Por su parte, los gobiernos locales administran los centros, mientras que una amplia lista de instituciones se encarga de ejecutar las acciones y los programas, entre ellas el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder), el Ministerio Ciencia y Tecnología (Micitt), el Consejo Persona Joven (CPJ), entre otros.

Aun cuando no se cuenta con una evaluación de impacto, en 2023 el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) llevó a cabo una evaluación en la que fue posible determinar, desde un abordaje cualitativo, que los CCP “han contribuido a la preven-

ción de la violencia y a la promoción de la inclusión social” (Mideplan, 2023). El informe resalta una valoración positiva por parte de diversos actores consultados en los territorios, especialmente las personas jóvenes beneficiarias quienes señalaron que los Centros constituyen espacios seguros en entornos mayoritariamente adversos y que representan oportunidades de crecimiento personal, socialización y aprendizaje. Estos lugares les permiten invertir el tiempo libre de forma estructurada, a partir de la oferta programática de cada Centro (Mideplan, 2023).

Si bien la evaluación arrojó muchos retos en materia de gobernanza y gestión de los CCP, lo cierto es que son espacios seguros que inciden sobre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y que, en el mediano y largo plazo, podrían incidir en la prevención de la violencia, mediante un menor involucramiento en actividades delictivas. Sobre esto, sin embargo, no se tiene certeza, pues los datos no permiten establecer el impacto de los CCP en los indicadores de violencia en los territorios. Sin embargo, desde la voz de distintos actores, representa una iniciativa que tiene un potencial importante de prevención a nivel territorial.

La segunda experiencia es la **Estrategia Sembremos Seguridad (ESS)**, liderada por la Fuerza Pública. Tiene como objetivo “la priorización de tipos de delitos y riesgos sociales, identificación de organizaciones criminales y la articulación de capacidades institucionales e interinstitucionales” para generar estrategias que se traduzcan en resultados de mediano y largo plazo. Se oficializó en un decreto ejecutivo en 2018 y se actualizó y declaró de interés público en otro decreto ejecutivo en 2023 (n° 41242 y 43845 SP)

La Estrategia Integral Policial Sembremos Seguridad sistematizó las experiencias internacionales como el programa AISEC de Colombia y la ajustó al contexto costarricense mediante un piloto que llevó a cabo en 2017 el Ministerio de Seguridad Pública en alianza con la Policía Nacional colombiana y con la colaboración de la Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica. Se creó por decreto en 2018 y se actualizó y con-

solidó en 2023 como “Estrategia Integral de prevención para la Seguridad Pública Sembremos Seguridad”, que, junto con la Estrategia de Focalización del Servicio Policial por Nodos Demandantes, conforman ambas el nuevo Modelo Preventivo de Gestión Policial, el cual tiene la proyección de cubrir la totalidad de cantones del país (n° 41242 y 43845 SP).

Esta Estrategia combina tres filosofías de policía:

- La policía orientada a la solución de problemas (POP): identifica, de manera conjunta con municipalidades, comunidades y otros actores locales, los principales problemas de inseguridad, sus causas o factores de riesgo detonantes, para comprender mejor los fenómenos del territorio y sus orígenes.
- La policía basada en evidencia (PbE): genera evidencia para direccionar el servicio policial hacia los problemas de inseguridad que más afecten a la ciudadanía y medir sus cambios a lo largo del tiempo, por medio de la aplicación del método científico para la toma de decisiones policiales y la planificación del servicio policial preventivo.
- La policía orientada por la inteligencia (ILP): recopila datos sobre los problemas de inseguridad presentes en el territorio y los traslada para un análisis de inteligencia con el fin de levantar datos de interés policial para profundizar en dinámicas del crimen.

La implementación de “Sembremos Seguridad” utiliza una metodología compuesta por tres procesos: planificación, ejecución y seguimiento y evaluación. Los informes que se preparan en el marco de esta intervención se realizan cada dos años y sus resultados sirven de insumo para la planificación anual de programas policiales preventivos a nivel nacional, respondiendo a las necesidades diferenciadas por cada Dirección Regional. Esta Estrategia forma parte del Modelo Preventivo de Gestión Policial, en conjunto con la Estrategia de Focalización del servicio policial por nodos demandantes concentrada en la

incidencia delictiva y los factores de riesgo situacionales, generando respuestas policiales diferenciadas.

En 2021, Mideplan realizó una evaluación de diseño, procesos y resultados de la ESS para el periodo de 2018 a 2020. Entre los principales hallazgos identificó que no es clara a la hora de plantear los resultados esperados y que no presenta indicadores de resultados que sean medibles. Por estas razones, se estableció que la Estrategia no es eficaz bajo los parámetros establecidos y en el periodo evaluado (Mideplan, 2021). No obstante, se rescata que hay factores que podrían aportar a la eficacia de la iniciativa, tales como la “voluntad política de los alcaldes, el presupuesto disponible en las municipalidades para implementar las líneas de acción, las buenas relaciones de los municipios con las instituciones del cantón y la incorporación de la Estrategia en el CCCI” (Mideplan, 2021).

En 2022, la actualización del Modelo Preventivo de Gestión Policial tuvo en cuenta los hallazgos de Mideplan, así como otros informes de fiscalización de la CGR (2020), y se alimentó de

estándares como el compromiso ante la PEA sobre el ISO Calidad 9001 en la Fuerza Pública. Al momento de redactar este capítulo, se estaba realizando una nueva actualización de “Sembremos Seguridad” (Peraza et al., 2024)

La tercera experiencia es la **Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia en Puntarenas**. Se trata de un instrumento de articulación institucional implementado a nivel local con el fin de abordar y contener la situación de violencia que se presentaba en el cantón. A partir de un proceso de consulta participativo, se definieron como ejes de trabajo los siguientes: el cuidado, la promoción económica, el apoyo educativo y la participación ciudadana. El objetivo era precisamente fortalecer la articulación de las estrategias de prevención social de la violencia del cantón de Puntarenas mediante una agenda de trabajo, seguimiento corresponsable y complementario a los esfuerzos de las comunidades, los cuerpos de seguridad, las instituciones y del gobierno local en la construcción de una cultura de paz.

La ETPVCP se implementó en el 2021

y surgió a partir de una directriz desde el Poder Ejecutivo, que luego se canalizó en una institución líder del sector social (Instituto Mixto de Ayuda Social) y se concretó con la participación de la institucionalidad a nivel local, en conjunto con las comunidades y la municipalidad. Se fundamenta en una “visión multidimensional y con enfoque territorial de la violencia, lo que permite abordar la problemática de forma integral y con aspiraciones de resultados a corto, mediano y largo plazo” (Salazar et al., 2022).

### Iniciativas exitosas en otros países que podrían considerarse en Costa Rica

Una vez revisados los principios fundamentales que deberían dirigir las intervenciones e identificadas experiencias potencialmente sugerentes en nuestro país, se identificaron buenas prácticas implementadas en América Latina que podrían ser pertinentes para el contexto costarricense. No se trata de duplicar modelos, sino de estudiarlos y adaptarlos, como un proceso para construir medidas propias que atiendan las necesidades de los distintos territorios a nivel nacional.

El ejercicio de selección realizado consideró tres variables: los factores que resultan clave en el análisis del aumento de homicidios en Costa Rica, los principios generales antes expuestos (particularmente la proyección temporal) y los ejemplos de buenas prácticas a nivel regional (diagrama 6.9). En la misma lógica de una intervención con metas secuenciales de corto, mediano y largo plazo, se localizaron buenas prácticas latinoamericanas pertinentes para el contexto costarricense.

En lo inmediato, es fundamental potenciar los recursos institucionales, dado que no siempre es posible lograr un crecimiento presupuestario significativo. Algunas de las experiencias presentadas buscan más eficacia con recursos policiales, trabajar por resultados, con el cual más allá de focalizar los esfuerzos en un territorio específico, también focalizaban el recurso policial de manera más estratégica. Un claro ejemplo es la **iniciativa CARSI**, implementada en Centroamérica (Berk et al., 2014),

## Diagrama 6.9

### Ejemplos de estrategias aplicadas en otros países para reducir la violencia homicida en función de los factores asociados



el programa “**Pacto pela Vida**” de Pernambuco, en Brasil, y la experiencia de Colombia con el **Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes**.

Los programas de control de armas también han dado resultados a corto plazo y podrían ser adaptados para Costa Rica. El programa Desarrollo, Seguridad y Paz (**DESEPAZ**) en Bogotá y Medellín es ejemplo de estas iniciativas. Inició en la década de los 90, pero se ha ido reformulando a lo largo del tiempo. El **Estatuto do Desarmamento** (Brasil), la **Campaña de Entrega Voluntaria de Armas** (Brasil) y el Proyecto Municipios Libres de Armas (El Salvador) son experiencias que buscan incrementar las barreras para que cada vez sea más difícil la adquisición y portación legal de armas. Cabe señalar que este tipo de programas presenta el desafío de los intereses de grupos proarmas, a la vez que restricciones de esa naturaleza deben pasar por la corriente legislativa, lo cual dificulta y demora el proceso.

A mediano plazo, una estrategia aumentar las capacidades y efectividad de la investigación criminal es la revisión y actualización de procesos y protocolos. Por ejemplo, **Pacto pela Vida** desarrolló, como parte de su programa, la readecuación y modernización de procesos, protocolos y rutinas que estaba directamente relacionadas con la capacidad técnica operativa de los cuerpos policiales y del sistema de justicia criminal. La mejora de los sistemas de información, tal como lo hizo **Infocrim** en Brasil y **Carsi** en Centroamérica permitió, en este último caso, crear un observatorio de la violencia

y también buscó incrementar las capacidades de investigación por medio de la capacitación y actualización constante. Esto favorece la motivación y el arraigo institucional, minimizando así el riesgo de fuga de capital humano.

Los resultados a largo plazo buscarían actuar sobre las desigualdades económicas y sociales. Múltiples programas han implementado acciones de prevención social a nivel primario y secundario. Algunas de las acciones son programas educativos (**Carsi**, **ETPVCP**, **CCP**, Estado presente en defensa de la vida), acceso a la salud (**Carsi**, Estado presente en defensa de la vida), desarrollo de habilidades para la inserción laboral (**Carsi**, **CCP**), deportes (**LAP**, **CCP**, **ETPVCP**, Estado presente en defensa de la vida).

Otra vía para abordar las desigualdades es la intervención en la infraestructura de territorios históricamente excluidos. La mejora en infraestructura puede resignificar la apropiación del espacio y cambiar las dinámicas de convivencia, al tiempo que ofrece opciones para el uso estructurado y diverso del tiempo libre. Medellín es un ejemplo icónico en este ámbito, con la intervención que permitió construir y operar un teleférico hacia comunidades pobres ubicadas en laderas montañosas con poca conectividad al resto de la ciudad. Este proyecto incluyó el desarrollo de parques, bibliotecas, centros educativos, centros de promoción de microempresas e iluminación de espacios públicos (Alcaldía de Medellín, 2012).

Cuando se revisan prácticas de otros países para identificar posibles intervenciones nacionales, no se debe perder de vista que su adaptación requiere un

análisis contextual y territorialmente focalizado que permita definir qué es lo más pertinente y viable en el país. Para esto, resulta fundamental contar con análisis especializados del perfil específico de la violencia en cada territorio con el fin de identificar los principales factores que inciden. Dado que estos perfiles pueden variar en distintas zonas, no se puede suponer que una única estrategia funcione para todos los casos. Es posible definir líneas estratégicas orientadoras que den coherencia a las intervenciones, pero la aplicación en el territorio debe ser contextualizada y responder directamente a las condiciones que se presentan en los entornos más específicos.

Otro aspecto clave al diseñar las intervenciones es hacer explícita la agenda política ante la opinión pública, pues esta suele demandar respuestas inmediatas, aunque estas no siempre sean sostenibles ni pertinentes. Por ello, es importante trabajar tanto con los tomadores de decisiones como con la ciudadanía en general, para concientizar y educar sobre la complejidad del fenómeno. Dada esta situación, las respuestas serán igualmente complejas y articuladas, y los resultados se observarán en plazos distintos.

Es importante destacar que ninguna de las experiencias analizadas aborda directamente la reducción de la violencia homicida asociada al crimen organizado. Por lo tanto, si se desea impulsar acciones similares en Costa Rica, es necesario recurrir a otras fuentes de información y contemplar un fuerte componente de co-creación con los actores competentes en materia de seguridad ciudadana.

## CAPÍTULO 6

# Anexo metodológico

## Fuentes de información

### Base de datos de homicidios OIJ 2014-2023

Se recibió una base de datos de homicidios por parte del OIJ que registra todos los eventos en una fila por evento, y cada uno de los cuales contiene las siguientes variables: delito, fecha del hecho, hora, provincia, cantón, distrito, móvil, rango de edad, género y nacionalidad de la víctima.

En cuanto a la variable de “móvil”, es decir, la causa o razón principal por la que se cometió el homicidio doloso, están definidos en la sección de conceptos.

### Datos de aprehensiones del Ministerio de Seguridad Pública

La Dirección de Inteligencia y Análisis Crimina del Ministerio de Seguridad Pública envió los datos de número de aprehensiones, decomisos, delitos contra la propiedad

Las estadísticas de aprehensiones incluyen los años 2017-2023 (este último en tablas separadas). Los cuadros contienen columnas con las variables de categoría (ley relacionada), provincia, cantón, distrito, hora, rango de hora, año, mes, día, nacionalidad, sexo, edad.

Las tablas de Excel se trabajaron para darles un formato de base de datos que permitiera mejores procesamientos estadísticos, lo cual requirió

una limpieza en todas las columnas porque no tenían etiquetas estandarizadas. Por ejemplo, los nombres de las leyes se escribían distinto, los distritos no correspondían con los cantones, había lugares duplicados, etc.

### Datos de delitos contra la vida, Poder Judicial

La sección que analiza este tema se fundamenta en tres fuentes de información diferentes, lo cual es en sí mismo un dato relevante, ya que no es posible tener datos sistemáticos de la respuesta del Poder Judicial para los delitos relacionados con homicidios culposos.

En primer lugar, se sistematizaron las estadísticas de ingreso del Ministerio Público que se encuentran en los anuarios estadísticos aprobados por el Consejo Superior cada año. Con base en estos, se construyó una base de datos que da cuenta del número de denuncias que ingresan a la Fiscalía desde 2010 a 2022. Se encuentran detalladas por tipo de delito, y se seleccionaron solo aquellos de la familia de delitos contra la vida. Esta base de datos es parte de un trabajo de investigación del *Informe Estado de la Justicia 2025*.

No fue posible conseguir la entrada de casos para juzgado, tribunales, apelación y salas porque los sistemas estadísticos disponibles (Observatorio Judicial y PowerBi de la Dirección de Planificación) no permiten los filtros por tipo de delito ni por familia.

En segundo lugar, el Subproceso de Estadísticas del Poder Judicial proporcionó una tabla con los casos y las formas de terminación de los delitos contra la vida correspondientes a los años 2023 y 2024, aunque solo se trabajó con los datos de 2023, ya que el año 2024 no ha finalizado y la información sería parcial. La tabla incluye una amplia variedad de variables asociadas a cada delito, como el despacho, el estado de término del delito, entre otros. Además, abarca todos los delitos de esta categoría, que incluyen lesiones, agresiones, abandonos, entre otros.

De esta información, es decir solamente se extrajeron unos tipos penales de interés:

- Tentativa de homicidio
- Homicidio calificado
- Homicidio simple
- Homicidio culposo
- Homicidio culposo (mala praxis)
- Homicidio especialmente atenuado
- Tentativa de homicidio simple
- Tentativa de homicidio calificado
- Homicidio por piedad

Se pudo obtener datos acerca de la conclusión de los casos de delitos relacionados con homicidio en la instancia del tribunal penal, pero solamente para 2023.

### Talleres propositivos: técnica de juicio grupal ponderado

Se desarrollaron seis talleres para la deliberación sobre propuestas viables que permitan reducir la violencia homicida. El objetivo fue identificar sugerencias desde la ciudadanía y priorizar a partir de sus necesidades y la metodología aplicada fue el juicio grupal ponderado. Se trata de una metodología cualitativa que consiste en una reunión en la que participa un grupo relativamente pequeño de personas (idealmente 8 a 12), convocadas para hablar en profundidad sobre un tema específico y llegar a acuerdos sobre temas y su priorización.

La sesión se divide en tres momentos (diagrama 6.10). El momento 1 consiste en la elaboración de lista de intervenciones posibles, para lo cual la persona moderadora planteó como pregunta general: Desde su espacio de conocimiento, ¿cuáles serían las acciones concretas que se deberían implementar de manera prioritaria para abordar la crisis de homicidios?

Estas intervenciones deben cumplir con algunas condiciones que se enfatizaron desde el inicio: estar enmarcadas en los principios de un Estado democrático de derecho; estar basadas en evidencias, diagnósticos y -cuando sea posible-buenas prácticas, y además, de que deben ser respaldadas ampliamente por distintos sectores.

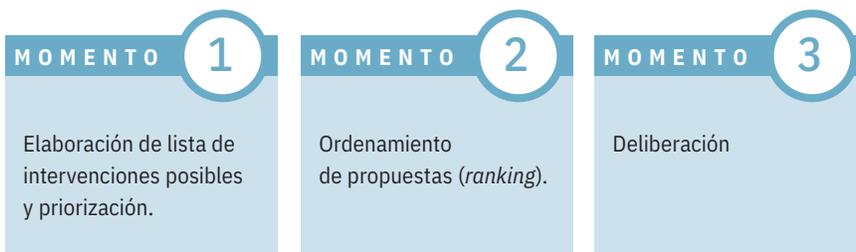
En el momento 2, se realiza un ordenamiento de propuestas enumeradas en la lista según la priorización del grupo (*ranking* de importancia). Los participantes deben votar por cinco temas de la lista que consideren los más relevantes.

Con los primeros cinco temas que obtuvieron mayor votación según su importancia, se realiza una segunda ronda de votaciones para ordenar por tres criterios:

- **Prioridad:** nivel de importancia de la sugerencia según impacto esperado en la reducción de la violencia

Diagrama 6.10

### Proceso de co-creación. Aplicación de la técnica del juicio grupal ponderado. 2024



Villarreal, 2024.

homicida. Es prioritario cuando se considera que impactará sustancialmente la tasa de homicidios. ¿Cuál sería la primera acción para tomar porque daría mejor resultado?

- **Apoyo político:** es una acción que -según su conocimiento y percepción- lograría un amplio apoyo de los tomadores de decisión para su implementación en el corto plazo. Es decir, no genera polarización u oposiciones radicales que serían un obstáculo para conseguir la voluntad política para su implementación.
- **Viabilidad financiera:** se considerará qué tan factible es su realización de acuerdo con los recursos financieros, logísticos, de infraestructura, de personal requeridos para la implementación de la propuesta.

Después de las tres rondas de votación, se ordena de nuevo la lista y las mayores calificaciones son las principales propuestas. Con las votaciones anteriores se obtiene el listado completo de propuestas, la priorización de propuesta, la probabilidad de implementarlos y el consenso que existe alrededor de las propuestas, según el criterio agregado del grupo (cuadro 6.5).

En el momento #3 de deliberación, se escogen únicamente las propuestas

que aparecen en los cinco lugares del rango y se inicia un proceso de debate abierto del grupo con base en una pregunta general: ¿Por qué considera este grupo que el top 5 funcionaría para atacar la violencia homicida? En el transcurso de la deliberación se puede expandir la discusión a otras preguntas más concretas: ¿Con qué intervenciones concretas se puede iniciar y quiénes podrían atender estas necesidades (anteriormente definidas) para frenar y revertir la crisis de homicidios?, entre otras.

Se desarrollaron cuatro grupos en territorios fuera del Gran Área Metropolitana, cuya convocatoria se basó en las mesas interinstitucionales del programa Sembremos Seguridad del Ministerio de Seguridad Pública: Limón, Liberia, Golfito y Parrita. Estas localidades fueron seleccionadas con base en los siguientes criterios: a) tuvieron altas tasas de homicidios en años recientes, b) representan puntos geográficos diversos del país, c) cuentan con mesas interinstitucionales activas. Inicialmente se tenía previsto también visitar Talamanca y La Cruz; sin embargo, se cancelaron por imprevistos fuera de control (climáticos y huelga nacional).

En los grupos territoriales participaron las Delegaciones de la Fuerza Pública, autoridades municipales,

## Cuadro 6.5

### Ejemplo de un resultado de las votaciones del juicio grupal ponderado

Propuesta	Promedio			Puntaje final
	Importancia	Viabilidad	Apoyo político	
Fortalecer las capacidades de inteligencia de los cuerpos policiales, OIJ y Ministerio Público.	8,75	8	8,13	8,29
Potenciar la cultura de paz en poblaciones jóvenes, involucra procesos de educación, cultura y salud.	8,13	8	8,13	8,08
Generación de oportunidades laborales para jóvenes	9,4	7,9	8,1	8,47

Fuente: Villareal, 2024.

vecinos organizados de las comunidades, representantes de instituciones públicas tales como IMAS, Inamu, y del Poder Judicial como OIJ y Fiscalía.

Se realizó un grupo de discusión entre especialistas y académicos que forman parte de un grupo de reflexión alianza Academia-ONGs. Finalmente, se desarrolló un taller que convocó a personal del Poder Judicial, de policías, Asamblea Legislativa e investigadores del PEN. Con ello en total se desarrollaron 6 talleres de construcción de propuestas.

### Entrevistas a profundidad

Se desarrollaron catorce entrevistas semiestructuradas a profundidad (ver sección de créditos al final del capítulo), dirigidas a un grupo reducido de actores claves que abarcó sector público de seguridad, policías, gobiernos locales, académicos y sector privado, sobre su visión respecto a:

- ¿qué factores se han agravado la violencia homicida?
- valoración de las respuestas institucionales que ha dado el país
- ¿qué están necesitando?

Para el procesamiento de estas entrevistas, se agruparon en grandes categorías las distintas respuestas. Las causas de la violencia se sistematizaron según los factores de inseguridad mencionados en la ponencia de Salazar y Madrigal (2024b), mientras que para las necesidades se utiliza la tipología de intervenciones de Cano y Rojido (2016).

### Encuestas de opinión

#### Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana 2022

La ENSCR-22 fue un esfuerzo parte del proyecto Gestión de información basado en la evidencia para la seguridad ciudadana en América Central (Infosegura) que se llevó a cabo por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (UCR) en 2022. Tuvo el objetivo de describir la situación del país en materias de inseguridad ciudadana. El diseño de la encuesta parte de la idea de que la inseguridad ciudadana es un fenómeno multifactorial que dificulta el desarrollo humano y que puede contrarrestarse si se disminuye la vulnerabilidad social.

La población de estudio incluyó a toda persona costarricense o residente en el país por al menos un año, mayor de 18 años y con un celular activo. La muestra se conformó por 1.222 personas, seleccionadas mediante el procedimiento de Waksberg, el cual consiste en elegir los cuatro primeros dígitos del número de teléfono a partir del registro de números activos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel) y seleccionar de manera aleatoria los cuatro últimos dígitos, con el objetivo de aplicar la encuesta a través de llamadas telefónicas. El cuestionario abarcó temas como opiniones sobre la inseguridad ciudadana, percepciones de inseguridad, sociabilidad, opiniones sobre cuerpos de seguridad y operadores de justicia, medidas contra la inseguridad (organización ciudadana y prácticas personales), entornos seguros y armas de fuego. Finalmente, tras recopilar y procesar los datos, se creó un ponderador para mantener la representatividad de la muestra, basado en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2021, del INEC.

### Barómetro de las Américas

El Laboratorio Lapop (anteriormente conocido como el Proyecto de Opinión Pública de América Latina) es un proyecto de investigación multinacional especializando en el desarrollo, implementación y análisis de encuestas de opinión pública. Fundado por el Dr. Seligson hace más de dos décadas, el proyecto se centra en los ciudadanos y la democracia en América Latina. El *Barómetro de las Américas* es la encuesta más conocida producida por Lapop. Es la única encuesta que cubre el continente americano (América del Norte, Centroamérica, América del Sur y el Caribe). La encuesta mide los valores y comportamientos democráticos en el continente americano usando muestras probabilísticas nacionales de la población adulta en edad de votar.

En 2004, Lapop estableció el *Barómetro de las Américas*, un esfuerzo multinacional conformado por un consorcio de instituciones académicas y un grupo de expertos en todo el continente, el que con regularidad lleva a cabo encuestas sobre valores y comportamientos democráticos en las

Américas. La primera ronda de encuestas en 2004 incluyó personas en edad de votar provenientes de 11 países. La segunda ronda tuvo lugar en 2006 y se realizó en 22 países del continente. La tercera ronda, en el año 2008, incluyó 24 países de las Américas. Las rondas de 2010 y 2012 incluyeron 26 países de

Norteamérica, América Latina, y el Caribe, añadiendo Trinidad y Tobago y Surinam a los 24 países cubiertos en la ronda del 2008. El Barómetro de las Américas es el proyecto de encuestas regional más extenso en el hemisferio occidental.

**Investigadores principales:** Evelyn Villarreal Fernández, Karla Salazar Sánchez, Magdalena Madrigal Herrera, Mauricio Vieira, Carmen Bogantes Camacho, Rodolfo Calderón Umaña, Ronald Alfaro Redondo, Javier Bogantes Retana, Luis Vargas Montoya, Carmen de León, Leonardo Martínez, Gabriel Madrigal Quesada, Darío Espinoza Torres, CL-2 Consultores, Shu Wei Chou Chen y Christopher Torres.

**Insumos:** *Factores que inciden en la violencia homicida y su crecimiento reciente en Costa Rica y Buenas prácticas internacionales para la reducción de la violencia homicida*, de Karla Salazar Sánchez y Magdalena Madrigal Herrera; *Desarticulación del crimen organizado en Costa Rica*, de Mauricio Vieira; *Percepciones ciudadanas sobre seguridad ciudadana en Costa Rica*, de Ronald Alfaro Redondo y Javier Bogantes Retana; *Una mirada al sector institucional de la seguridad de dos décadas*, de Ronald Alfaro Redondo; *Homicidio remunerado en Costa Rica*, de Rodolfo Calderón; *Sistematización de entrevistas y talleres de consulta para la construcción de propuestas sobre la reducción de la violencia homicida*, de Carmen Bogantes Camacho; *Análisis de la agenda legislativa en temas de seguridad en los últimos cinco años*, CL-2 Consultores; *Patrones territoriales de los homicidios en Costa Rica y factores asociados*, de Chou Chen Shu Wei y Christopher Torres (de la Escuela de Estadística de la UCR); *Análisis del Vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico: Costa Rica y experiencias internacionales*, de Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada y Darío Espinoza Torre; *Inseguridad y políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*, de Carmen Rosa de León y Leonardo Martínez.

**Coordinación del capítulo:** Evelyn Villarreal Fernández.

**Borrador del capítulo:** Evelyn Villarreal Fernández, Leonardo Merino Trejos, José Mario Achoy, Jorge Vargas Cullell.

**Edición técnica:** Evelyn Villarreal Fernández, Leonardo Merino Trejos, Jorge Vargas Cullell.

**Visualizaciones del capítulo:** Vladimir González Gamboa, José Mario Achoy, Steffan Gómez Campos, Evelyn Villarreal Fernández, Jorge Vargas Cullell y Javier Bogantes Retana.

**Edición de gráficos y revisión de cifras:** Javier Bogantes Retana y Evelyn Villarreal Fernández.

**Asistencia de investigación:** Karlissa Calderón Zúñiga, Javier Bogantes Retana, Gabriela Azofeifa Fonseca, Stephanie Castro Jiménez

**Corrección de estilo:** Diego Ugalde.

**Lectores críticos:** Max Loría Ramírez, Vladimir González Gamboa, Leonardo Merino Trejos, Jorge Vargas Cullell, Alberto Mora Román, Erick Rojas Zúñiga y Guido Barrientos Matamoros.

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

**Por los aportes de información se agradece a:** Iván Dumani Saénz, Viceministerio de Unidades Regulares del Ministerio de Seguridad Pública; Jorge Madrigal Rodríguez, Unidad de Análisis Criminal del Ministerio de Seguridad Pública; Kenneth Cedeño Salas, Dirección de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública, María Gómez Rodríguez, Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, Randall Castro Muñoz y Randall Zúñiga López del Organismo de Investigación Judicial, Raquel Vargas Moya, Contraloría General de la República.

**Entrevistas:** Juan Carlos Astúa Jaime, Rodrigo Campos Cordero, Priscilla Hernández, Gilberto Monge Pizarro, Francisco Rojas Aravena, Marcelo Solano Ortiz, César Tapia Guzmán, Jorge Torres, Hazel Villalobos Fonseca, Mario Zamora Cordero, Randall Zúñiga López.

**Un agradecimiento especial** a las delegaciones de la Fuerza Pública de Parrita, Gofito, Limón y Liberia, así como por la coordinación de Viviana Peraza Rodríguez de las Mesas Interinstitucionales del proyecto Sembremos Seguridad, que permitieron la realización de los grupos focales de consulta y los juicios grupales ponderados. Agradecemos en estos espacios a todas las personas participantes de las comunidades, la Fuerza Pública, las municipalidades, Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia y las redes distritales, cuyos nombres omitimos por razones de la privacidad planteada en el ejercicio.

**Los talleres de consulta** se realizaron el 20 de abril, 23 y 24 de julio, 1, 21 y 27 de agosto y 30 de septiembre con las mesas interinstitucionales de Sembremos Seguridad. En los talleres de consulta de los documentos participaron Aaron Barquero, Adrián Portuéguez, Álvaro Ramos, Ana Yansy Espinoza, Andrés Rodríguez Pérez, Andy Valenciano, Carlos Núñez, Carmen Bogantes, Carmen de León, Eduardo Solano, Eduardo Solano Solano, Elvira Cuadra, Eugenia Aguirre Raftacco, Evelyn Villarreal, Fernando Zumbado, Gabriela Monge, Guido Barrientos, Gustavo Jiménez Madrigal, Hazel Villalobos, Hugo Vargas González, Iván Dumani, Jennifer León, Jorge Vargas, Jose Jorge Montero, Juan Andres Mena Esquivel, Juan Carlos Pérez Murillo, Juan José Andrade, Karen Arias, Karen Chacón, Karla Salazar, Karla Salazar Sánchez, Karlissa Calderón, Kathya Rodríguez, Laura Díaz Vargas, Leonardo Merino, Luis Carlo Fernández, Marco Feoli, Marco Feolli, Mario Zamora, Mauricio Vieira, Max Loría, Minelly Quirós Mora, Natalia Morales, Olger González Vásquez, Omar Brenes, Raquel Vargas Moya, Randall Brenes, Ricardo Monge, Rodrigo Antonio Campos Cordero, Rolando Hidalgo, Ronald Alfaro, Sandra Madriz Muñoz, Sara Barrios Rodríguez, Sebastián May Grosser, Sebastián Saborio, Silvia Castillo, Steffan Gómez, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Vera Brenes, Viviana Peraza, Vladimir González.

## Notas

1 Están tipificados en el Código Penal de Costa Rica, artículos 111 al 117; y artículo 246 de la ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, n° 9078 del 4 de octubre de 2012.

2 La clasificación de UNODC subdivide esta categoría de homicidio intencional en: a) Homicidio cometido por la pareja de la víctima o un familiar, b) Homicidio por robo, c) Homicidio relacionado con bandas o pandillas, d) Homicidio relacionado con crimen organizado y e) Homicidio por causas desconocidas. Sin embargo, no coinciden exactamente con la clasificación realizada en Costa Rica, por lo cual no se puede utilizar como categorías de análisis.

3 Los datos están disponibles en la página web del OIJ y también en el Observatorio de la Violencia de la Comisión Técnica Interinstitucional sobre Estadísticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para efectos de este estudio, la base de datos para la última década fue proporcionada directamente por el OIJ con las variables de fecha, hora, provincia, cantón, distrito, móvil, rango de edad de la víctima, género y nacionalidad.

4 El procedimiento para la clasificación de femicidios se realiza en la Subcomisión Interinstitucional para la Prevención del Femicidio, donde se analizan los casos y en conjunto determinarán de manera definitiva la clasificación. Este registro se publica mensualmente en la página web del Observatorio de Violencia de Género y Acceso a la Justicia.

5 Para Costa Rica no se localizaron estudios ni referencias sobre este tema. En Centroamérica sí hay diferencias entre datos de homicidios entre distintas instituciones (PEN, 2008). Alguna literatura que aborda la cifra oculta de homicidios en otros países Minkler (2024) para Estados Unidos; Ferguson y McKinley (2019) para Australia.

6 Las referencias antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en el apartado “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

7 Los resultados que aquí se presentan no son estadísticamente generalizables para el total de homicidios remunerados que ocurrieron en el país durante el periodo de referencia, pues no provienen de una muestra probabilística. Su valor respecto a estos es analítico. Consiste en arrojar luz sobre características y tendencias del fenómeno que deben ser analizadas y estudiadas con mayor detalle en otras investigaciones.

8 Ley del Sistema Penitenciario Nacional (expediente n° 23.688), reforma a los artículos 7, 88, 88 bis y 88 de la ley n° 7530 de armas y explosivos y sus reformas, ley para la modernización de la intervención de las comunicaciones (expediente n° 23.690), ley para adecuar la respuesta de la justicia penal juvenil a los retos de la criminalidad violenta y la delincuencia organizada (expediente n° 23.691) y ley para restaurar la seguridad pública y contener a los delincuentes que representan un peligro para la sociedad (expediente n° 23.692).

9 La auditoría operativa de la CGR tuvo como propósito determinar la eficacia del funcionamiento del Sistema de Seguridad Ciudadana y sus actores para la gobernanza del Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, a partir del análisis de la Rectoría ejecutada por el Ministro de Seguridad Pública y por el Ministro de Justicia y Paz. El período evaluado comprendió entre el 8 de mayo de 2014 y el 30 de septiembre de 2022 (considerando para ello los períodos presidenciales 2014-2018, 2018-2022 y 2022-2026 entre el 8 de mayo y el 30 de septiembre de 2022).

10 Oficio MJP-DM-807-2024 del Ministerio de Seguridad Pública enviado el 16 de agosto 2024 a la CGR.

11 El concepto de desarticulación de grupos criminales que se utiliza en los boletines del ICD carece de una definición teórica clara, lo que genera incertidumbre sobre su alcance y efectividad. En su análisis, Vieira (2024a) revisa la escasa literatura disponible sobre el tema y toma como referencia un estudio liderado por Carley et al. (2003), que define la disrupción de redes criminales como el estado en el cual una red ya no puede difundir de manera eficiente información, bienes o conocimientos, afectando así su capacidad operativa. Esta disrupción se centra en contrarrestar la dinámica criminal mediante pérdidas en el flujo de comunicación, la disminución de la capacidad logística y financiera, así como la reducción de la capacidad de toma de decisiones, resultado de la falta de información y recursos. Luego, Duijn et al. (2014) también señalan que las actividades ilegales deben permanecer ocultas tanto del gobierno como de la competencia criminal, y que las pérdidas materiales y financieras resultantes de la disrupción limitan la operatividad de estas organizaciones. Este concepto más detallado ofrece una perspectiva precisa para evaluar la desarticulación de grupos criminales, algo que los informes del ICD no han contemplado plenamente, limitando así la comprensión del impacto real de las acciones del Estado en la lucha contra la delincuencia organizada.

12 Los datos mencionados están disponibles en los boletines del ICD, sin embargo, son de responsabilidad de la Policía de Control de Drogas (PCD) del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica. Se publican desde 2023, aunque su periodicidad ha cambiado, a partir del 2016 se publican mensualmente. Para esta investigación se revisaron 108 boletines. Se detectaron incoherencias entre los datos, que resulta de valores diferentes por años, publicados en boletines estadísticos secuenciales sin que se presente ninguna explicación. Tal situación dificulta la precisión en el manejo de los datos por la institución, y tiene impacto sobre la realidad de la desarticulación de los grupos criminales en Costa Rica.

13 La lista de ayuntamientos que enviaron sus respuestas son: Alajuela, Alajuelita, Alvarado, Aserrí, Bagaces, Barva, Belén, Carrillo, Coto Brus, Curridabat, Dota, Flores, Garabito, Grecia, El Guarco, Heredia, Hojanca, La Cruz, La Unión, León Cortés, Liberia, Montes de Oca, Mora, Nandayure, Naranjo, Nicoya, Paraíso, Puriscal, San Isidro, San Mateo, San Pablo, San Rafael, San Ramón, Santa Bárbara, Sarapiquí, Sarchí, Siquirres, Tarrazú, Tibás, Turubares, el distrito de Cervantes y el distrito de Peñas Blancas.

14 Las dimensiones son: Armas de fuego, Violencia de género, Control del consumo o venta de alcohol, Prevención situacional, Prevención social, Intervenciones policiales, Intervenciones en el área de justicia criminal, Integración de prevención social y policial, Militarización de la seguridad pública, Municipalización de la seguridad pública, Incentivo a denuncias. Una versión actualizada fue presentada en la II Semana de la Seguridad Ciudadana, organizada por InfoSegura, USAID y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la Ciudad de Panamá durante el mes de enero del 2024.

15 Estos espacios son liderados por las delegaciones de la Fuerza Pública y reúnen a diferentes actores a nivel cantonal tales como el Poder Judicial, la municipalidad, IMAS, Inamu, Bomberos, juntas de vecinos, organizaciones deportivas, entre otros. Los talleres se realizaron en Parrita, Golfito, Liberia y Limón (ver sección de metodología).

16 Se realizaron 14 entrevistas en profundidad a un grupo reducido de actores claves del sector público, privado, organismos internacionales, ONGs y academia. Entre los temas indagados estaban los factores que han agravado esta situación, las respuestas institucionales que se han registrado. Ambos aspectos analizados previamente en el capítulo. Sin embargo, una de las consultas se enfocó en qué se necesita para abordar la situación y eso es un primer aporte para construir propuestas de esta sección.

# Referencias bibliográficas

## PROLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 2009. *The idea of justice*. Cambridge University Press.

## CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Aguirre, E. y Cortés, M. (2023). *Legislatura 2022-2023: producción legislativa y control político*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8580>

\_\_\_\_\_. (2024). *Legislatura 2023-2024: seguimiento a producción legislativa y comisiones de investigación*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. (2023). *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

\_\_\_\_\_. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. y Ramírez A. (2005). *Partidos políticos y el diseño de la Institucionalidad pública en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/562>

Alfaro Redondo, R. y Romero, A. 2024. *Visualizaciones para el capítulo 1*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Alpizar, R. y Mena, J. (2024). *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo 2022-2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Bogantes, C. (2024). *Sistematización de entrevistas y grupos focales sobre seguridad ciudadana*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Bogantes, J. (2024). *Visualizaciones y gráficos para el capítulo 6*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Calderón, K. y Soleibe, A. (2024). *Uso del decreto ejecutivo en los segundos años de gobierno 1990-2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

CCSS. 2023. *Anuario de Estadísticas de Salud 2023*. Caja Costarricense del Seguro Social. <https://www.ccss.sa.cr/estadisticas-salud>

CAF, BID y Cepal. (2024). *Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe (Infralatam)*. Sitio oficial: <https://www.infralatam.info/?from=caf.com>

CIEP-UCR. (2024). *Encuesta de Opinión Pública, del CIEP-UCR (abril-mayo)*. Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. Sitio oficial. <https://bit.ly/40rCQbS>

Durán Monge, E., Jiménez Fontana, P., Santos, M., y Aragón, A. 2021. *Estructura productiva cantonal en Costa Rica*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8212>

Faerron, C. (2024). *Evidencias de cambio en la narrativa ambiental en autoridades nacionales*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Feldmann, A. y James, A. (2024). *Migraciones internacionales en Centroamérica y República Dominicana: flujos, dinámicas y respuesta de las políticas públicas*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/9080>

GFW. 2024. *Global Forest Watch*. Sitio oficial. <https://bit.ly/3NNNbxV>

Gómez Campos, S. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Gómez Campos, S. y Vargas Cullell, J. 2024. *Visualizaciones para el capítulo 1 Sinopsis*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

González, V. (2024). *Mapas realizados para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*.

González, V., Vargas Cullell, J., Muñoz, R., Calvo, O., Rodríguez, B., Céspedes, A. y Segura, A. (2022). *Ciudades intermedias en Costa Rica: aproximación al estudio de su función de articulación de la economía local*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8228>

ICAA. (2024). *Inventario de cortes y racionamientos de agua*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

INEC. (2024). "Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021, Resultados Generales". Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://bit.ly/3BPE7PX>

Infosegura-PNUD. (2023). *El Salvador: Análisis sobre la situación de la violencia homicida. Enero-marzo 2023*. Infosegura, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, USAID. <https://bit.ly/3YNGsY3>

- Mainwaring, S. y Timothy S. 1994. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Madrigal, G. y Vargas Montoya, L. (2024). *Evolución de la inversión en infraestructura pública en Costa Rica entre el 2014 y el 2023*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Meneses, K. y Córdova, G. (2024a). *Análisis estructural de la evolución de la economía costarricense en las últimas tres décadas*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2023 y primeros meses del 2024*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. (2024). *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2023 e inicios 2024*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Moncada, J. (2023). *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?* PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8584>
- Monge, M. (2024). *Análisis de las finanzas públicas a cinco años de la reforma fiscal*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Moraes, J.A., y Béjar, S. (2023). Electoral volatility and political polarization in developing democracies: Evidence from Latin America, 1993–2016, en *Party Politics* 29(4), 636–647.
- Morales, N. y Segura, R. (2024). *Seguimiento a la pobreza y desigualdad de ingresos con las Enaho*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Morales, N. (2024). *Visualizaciones en temas sociales de seguimiento para el capítulo de equidad e integración social*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- OECD. 2023. *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.
- Pacheco, J.F. (2024). *Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud pública (CCSS)*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Décimo quinto Informe Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/40yTTsC>
- \_\_\_\_\_. (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores <https://bit.ly/4egrwSQ>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/3UEE67z>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/3NRCfJ1>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Informe Estado de la Nación 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/45twwPP>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/4f5XP8u>
- Poder Judicial. (2023). *Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial. Estadísticas de la Sala Constitucional*. Poder Judicial. Sitio oficial: <https://lc.cx/Z16FxFH>
- Proyecto Estado de la Nación. (2001). *Auditoría de la Calidad de la Democracia. Informe Estado de la Nación*. Proyecto Estado de la Nación, PNUD. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/880>
- Ramírez, A. (2016). *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/991>
- Rosero, L. y Jiménez Fontana. (2012). *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal de Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Rosero, L. (2023). *La tasa de 1,3 hijos por mujer de 2021 y 2022 de cara al futuro ¿ultrajaba fecundidad o posposición de la maternidad? Implicaciones demográficas*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8605>
- Salazar, K. y Madrigal, M. (2024). *Factores que inciden en la violencia homicida y su aumento reciente en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare
- Sinae-Minae. (varios años). *Informe anual estadísticas SEMEC 2023: Sinac en Números*. Sitio oficial. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. En: <https://bit.ly/3UXILLt>
- Trejos, J.D. (2024). *Evolución de la inversión social pública en el 2023*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Vargas, M. 2024. *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Vargas Cullell, J. (2005). *Citizen Support for Democracy in Costa Rica and Latin America: An Inquiry Into Its Foundations, Nature And Consequences For Political Stability*. Disertación para optar por grado de Doctorado, Universidad de Notre Dame.
- \_\_\_\_\_. 2024. *Visualizaciones para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Vargas Cullell, J. y Segura, R. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Sinopsis*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Vargas Montoya, L., Madrigal, G. y Espinoza, D. (2024a). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el Desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

## CAPÍTULO 2. EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

- CCSS. (2022). *Informe clasificación de Áreas de Salud de la CCSS*. Despacho de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, Gerencia Médica. San José: CCSS.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Anuario de Estadísticas de Salud 2023*. Caja Costarricense del Seguro Social. <https://www.ccss.sa.cr/estadisticas-salud>
- Chou Chen, S. W. y Torres, C. (2024). *Patrones territoriales de los homicidios en Costa Rica y factores asociados*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- CIEP-UCR. (2023). *Informe de resultados de la encuesta de opinión pública. Septiembre, 2024*. Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/4gZxytT>
- CGR. (2021). *Sistema de consultas del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)*. Sitio oficial, en <https://rb.gy/oeuvi2>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Memoria Anual 2022*. Contraloría General de la República. <https://bit.ly/3FvCRQg>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Memoria Anual 2023*. Contraloría General de la República. <https://bit.ly/48DHIBZ>
- Coria, V. y Marín, N. (2024). *Trayectoria e implementación de la Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la Política (Ley n. 10235)*. Ponencia preparada para el *Quinto Informe Estado de la Justicia*. PEN, Conare.
- Cubero, M. (2024). *Perfiles de beneficiarios de Sinirube según tipología de las ayudas existentes: un análisis multivariado con Sinirube a julio 2020*. Trabajo final de investigación aplicada para optar por el grado de Maestría Profesional en Estadística, Universidad de Costa Rica.
- Cubero, M., Gómez Campos, S. y Morales, N. (2023). *Caracterización de los programas sociales del Sinirube mediante análisis de correspondencias múltiples*. PEN, Conare.

- Desaf. (2021). "Liquidación Presupuestaria del FODESAF al 31 de diciembre de 2020". En: <https://fodesaf.go.cr>
- \_\_\_\_\_. (2022a). *Informe de Ejecución Presupuestaria del FODESAF*. Diciembre 2021. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Liquidación Presupuestaria del FODESAF Período 2021*. Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998). *Determinants of crime rates in Latin America and the world*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/0-8213-4240-1>
- Franco Galeano, V. (2018). "Análisis espacial de la criminalidad a nivel intra-urbano: el caso de Medellín, Colombia". En: <http://hdl.handle.net/10784/13137>
- Goh, L. T. y Siong, H. L. (2023). "The crime rate of five Latin American countries: Does income inequality matter?", en *International Review of Economics & Finance* 86. En: <https://doi.org/10.1016/j.iref.2023.03.036>
- Gómez Campos, S., Morales, N. y Aguilar, C. (2024). *Población beneficiaria y permanencia en el Sinirube en el período 2019-2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- INEC. (2013). *Encuesta Continua de Empleo. Métodos y procedimientos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Empleo informal. Ficha Metodológica*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. (2024). "Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021, Resultados Generales". Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://bit.ly/3BPE7Px>
- Krook, M.L., y Restrepo Sanín, J. (2016). "Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto", en *Política y gobierno*, 23(2), 459-490.
- Maldonado Guzmán, D., Saldaña Taboada, P. y Miguel Alvaro, A. (2020). "Análisis espacial de la inseguridad percibida en Barcelona: el papel de los barrios adyacentes y de los factores psicosociales implicados", en *Anuario de Psicología Jurídica* 31 (1). <https://doi.org/10.5093/apj2021a7>.
- Mata, C. y Trejos, J.D. (2020). *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2020*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8008>
- Mata, C. y Trejos, J.D. (2021). *Inversión social pública y programas sociales focalizados en Costa Rica: tendencias y primer año de pandemia por Covid-19*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8231>
- Meneses, K., Galárraga, J., Morales, N., Segura, R. (2021). *Brecha salarial entre mujeres y hombres en Costa Rica en el período 2001-2019*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8213>
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. (2024). *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2023 e inicios 2024*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Ministerio de Hacienda. (2023). *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2022, Gobierno de la República*. (MH-DGPN-DG-INF-0002-2023). Dirección General de Presupuesto Nacional. <https://www.hacienda.go.cr/Presupuesto.html>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Informe de Resultados Físicos y Financieros de los Programas Ejecutados Ejercicio Económico 2023, Gobierno de la República*. (MH-DGPN-DG-INF-0002-2023). Dirección General de Presupuesto Nacional. <https://www.hacienda.go.cr/Presupuesto.html>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio económico 2025*. Dirección General de Presupuesto Nacional. [https://www.hacienda.go.cr/docs/ExpMot\\_Proj2025.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/ExpMot_Proj2025.pdf)
- Morales, N. (2024). *Visualizaciones en temas sociales de seguimiento para el capítulo de equidad e integración social*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Morales, N. y Segura, R. (2024). *Seguimiento a la pobreza y desigualdad de ingresos con las Enaho*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Observatorio de violencia de género contra las mujeres. (2024). *Estadísticas sobre femicidios en Costa Rica*. <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/femicidio>
- Pacheco, J.F. (2024a). *Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud pública (CCSS)*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Efectos de la contracción de los presupuestos en algunos programas y servicios sociales seleccionados*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- PEN. (1994). *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Nación. PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2020*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2021a). *Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2021b). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2023a) *Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Rosero, L. (2023). *La tasa de 1,3 hijos por mujer de 2021 y 2022 de cara al futuro ¿ultrajaba fecundidad o posposición de la maternidad? Implicaciones demográficas*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8605>
- Tcherni, M. (2011). "Structural determinants of homicide: the Big Three", en *Journal of Quantitative Criminology* 27(4) <https://doi.org/10.1007/s10940-011-9134-x>
- Trejos, J.D. (2013). *Recuperación de la Inversión Social Pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal*. Investigación preparada para el *Decimoveno Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/359>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Evolución de la inversión social pública en el 2022*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8592>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Evolución de la inversión social pública en el 2023*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Zúñiga Cordero, A. (2023). *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*. Paris School of Economics, World Inequality Lab.

### CAPÍTULO 3. OPORTUNIDADES ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS

- Achoy, J.M. (2024a). *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa*. Base de datos actualizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica*. Base de datos actualizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

- Alonso, E. (2016). *Políticas de fomento al desarrollo productivo de Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/242>
- Alpizar, F. et al. (2008). *Oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado Costarricense*. Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Álvarez, C. y Esquivel, M. (2016). *Efecto de cambios de precio en materias primas sobre los precios domésticos en Costa Rica, ¿influye el nivel de competencia en los mercados?* BCCR.
- Anser, M.K., Yousaf, Z., Nassani, A.A., Alotaibi, S.M., Kabbani, A. y Zaman, K. (2020). Dynamic linkages between poverty, inequality, crime, and social expenditures in a panel of 16 countries: two-step GMM estimates. *Economic Structures*, 9 (43). <https://doi.org/10.1186/s40008-020-00220-6>
- Ardanaz, M.; Cavallo, E.; Izquierdo, A. (2023). *Research insights: How can policymakers make fiscal rules more effective?* Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0004807>
- Arrieta, E. (26 de julio de 2024). Caso "Cochinilla" afecta construcción de obras viales y mantenimiento, en *La República*. <https://bit.ly/3YvW0ur>
- Aschauer, A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*. 23 (2): marzo 1989, 177-200.
- Banco Mundial. (2022). Costa Rica-Financial Sector Assessment. <https://bit.ly/3YN0rEW>
- Banerjee, A., Duflo, E. y Qian, N. (2020). On the road: Access to transportation infrastructure and economic growth in China. *Journal of Development Economics*. 145 (2020): febrero 2020, 1-36.
- BCCR. 2017. *Informe de Inflación del 2017*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Informe de Política Monetaria del 2020*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Estimación del Departamento de Investigación Económica con información disponible a abril de 2024*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Informe Mensual de Coyuntura Económica*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Informe de Política Monetaria*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Informe Mensual de Coyuntura Económica*. Banco Central de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (Sin fecha). *Nota metodológica Expectativas de mercado*. En: <https://bit.ly/3NtGAI9>
- CAF, BID y Cepal. (2024). Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe (Infralatom). Sitio oficial: <https://www.infralatom.info/?from=caf.com>
- Calderón, C. y Servén, L. (2002). "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap". En: <https://bit.ly/3NuUfsj>
- Calderón, C. y Servén, L. (2010). Infrastructure in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper* 5317 (2010): mayo 2010, 1-52.
- Canales, J., Guimaraes, R., Karacadag, C. (2003). *Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Elements of Best Practice*. FMI.
- Catillo, M., Cascante, J., Pastrana G. (2022). *Market Power and Market Structure: An Analysis of Costa Rica Banking since 2008*. Escuela de Economía de la UCR.
- Carboni, O.A. y Detotto, C. (2016). The economic consequences of crime in Italy. *Economic Studies*, 43 (1), 122-140. <https://doi.org/10.1108/JES-07-2014-0121>
- Castro Jiménez E. (2024). *Visualización sobre cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita*. Aporte realizado para Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Cepal (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024: ¿Cómo promover la gran transformación productiva que requiere la región?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chacón, K. y Segura, R. 2021. *Aproximación al estado de inseguridad alimentaria de los hogares en Costa Rica*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8211>
- Chamon, M; Hofman, D.J.; Magud, N.E. y Werner, A.M. (eds.) (2019). *Foreign Exchange Intervention in Inflation Targeters in Latin America*. International Monetary Fund.
- Ching, D. 2022. *Análisis del acuerdo de servicio de facilidad ampliada entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8414>
- Cubero, R., Lankester, V., y Munoz, E. (2019). "Costa Rica: Learning to Float", en Chamon et al. (eds).
- Detotto, C. y Otranto, E. (2010). Does Crime Affect Economic Growth? *Kyklos*, 63 (3), 330-345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00477.x>
- Detotto, C. y Pulina, M. (2013). Does more crime mean fewer jobs and less economic growth? *European Journal of Law and Economics*. 36, 183-207. <https://doi.org/10.1007/s10657-012-9334-3>
- Duran, R., Quirós, J., Rojas, M. (2009). *Análisis de la Competitividad del Sistema Financiero Costarricense*. BCCR.
- Durán Monge, E., Jiménez Fontana, P., Santos, M. y Aragón A. (2021). *Estructura productiva cantonal en Costa Rica*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8212>
- Echandiá, C., Escobedo, R. y Salas, L. (2008). *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la Confrontación Armada, el Narcotráfico y los Derechos Humanos*. Vicepresidencia de la República.
- EIU. (2024). "Índice de riesgo de Trump: el impacto global de una nueva presidencia en EE.UU". En: <https://www.eiu.com/n/campaigns/trump-risk-index/>
- Escuela de Estadística-UCR. (2024). *Informe de la Encuesta: La Confianza de los Consumidores (encuesta n° 82)*. Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.
- Esfahani, H.S. y Ramírez, M.T. (2003). Institutions, infrastructure and economic growth. *Journal of Development Economics*. 70 (2003): febrero 2002, 443-477.
- Esquivel, M. y Loaiza, K. (2016). Inversión en infraestructura y crecimiento económico, relevancia de factores institucionales. *Serie Documentos de investigación del Banco Central de Costa Rica* 003 (2016): mayo 2016, 1-30.
- Farhadi, M. (2015). Transport infrastructure and long-run economic growth in OECD countries. *Transportation Research Part A*. 74 (2015): marzo 2015, 73-90.
- FMI. (2023). *Perspectivas económicas regionales: Las Américas: Asegurar una inflación baja y fomentar el crecimiento potencial. Anexo en línea 4: La delincuencia y su incidencia macroeconómica en América Latina y el Caribe*. Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *A un ritmo constante, pero lento: Resiliencia en un contexto de divergencia (Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2024)*. Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial, Julio 2024: La economía mundial contra las cuerdas*. Fondo Monetario Internacional.
- \_\_\_\_\_. (2024c). "El Director Ejecutivo del FMI concluye la sexta revisión del Servicio Ampliado de FMI y la tercera revisión en el marco del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad para Costa Rica" (comunicado de prensa n° 24/220). En: <https://bit.ly/4hlp6p4>
- Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista invi*, 27(74), 149-185. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000100005>
- García J.C. 2023. *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2022 y primeros meses del 2023*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8577>
- \_\_\_\_\_. 2024a. *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2023 y primeros meses del 2024: un enfoque de desarrollo humano*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

- \_\_\_\_\_. (2024b). *Revisión de prácticas y recomendaciones para la gestión de las políticas monetaria y cambiaria en metas de inflación y su aplicación en Costa Rica y América Latina*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Gómez Campos, S., Jiménez Fontana, P. y Castro Jiménez, S. (2023). *Eventos de política monetaria y cambiaria en Costa Rica: análisis de coyuntura con minería de texto entre 2021 y 2023*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8587>
- González, V.; Vargas Cullell, J.; Calvo, O.; Muñoz, R.; Rodríguez, B.; Céspedes, A. y Segura, A. (2021). *Ciudades intermedias en Costa Rica: aproximación al estudio de su función de articulación de la economía local*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8228>
- Goulas, E., y Zervoyianni, A. (2012). *Economic growth and crime: does uncertainty matter? Applied Economics Letters*, 20(5), 420-427. <https://doi.org/10.1080/13504851.2012.709596>
- Haider, A., Jabeen, S., Rankaduwa, W., y Shaheen, F. (2023). The Nexus between Employment and Economic Growth: A Cross-Country Analysis. *Sustainability*, 15(15), 11955.
- Hernández, R.A. 2004. *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano* (Serie estudios y perspectivas, 5). Naciones Unidas.
- INEC, 2023. *Índice de precios disminuye - 0,23% en noviembre 2023*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_. 2024a. Resultados Encuesta Continua de Empleo. Primer trimestre 2023. Resultados generales. En: <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo>
- \_\_\_\_\_. 2024b. Resultados Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) Referencia (2023). En: <https://bit.ly/3BPE7Px>
- Jaitman, L. (Ed.) (2027). "Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe". En: <http://dx.doi.org/10.18235/0000615>
- Jaitman, L. y Torre, I. (2017). "Un enfoque sistemático para medir el costo del crimen en 17 países de América Latina y el Caribe". En Jaitman (Ed.)
- Jiménez Fontana, P. (2024). *Gráficos realizados para el capítulo Balance en Oportunidades, estabilidad y solvencia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.
- Jarquín Solís, M.E. y Castro, S. (2024). *Oferta de los principales programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica: estudios de caso*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Jiménez Fontana, P. y Segura, R. (2019). *Análisis de sobrevivencia del parque empresarial costarricense*. San José: PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7795>
- Jiménez Fontana, P., Segura Carmona, R. y Vega Monge, M. (2023). *Crecimiento de las ventas y sobrevivencia: retos del parque empresarial*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8615>
- Loría, M. (2014). *Violencia armada y seguridad ciudadana en Costa Rica*. FES-Costa Rica No. 3/2014. Fundación Friedrich Ebert.
- Luna, J. y Soifer, H. (2015). Estimando la capacidad del Estado. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015*, 119. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO919es.pdf>
- Madrigal, G. y Vargas Montoya, L. (2024). *Evolución de la inversión en infraestructura pública en Costa Rica entre el 2014 y el 2023*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Magaloni, B., Franco-Vivanco, E., and Melo, V. (2020). Killing in the slums: Social order, criminal governance, and police violence in Rio de Janeiro. *American Political Science Review*, 114(2), 552-572. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000856>
- May, S. (19 de julio de 2021). UNOPS notifica cancelación de contrato de Radial Lindora a H. Solís. En *Delfino*. <https://bit.ly/48dIVdR>
- Meneses, K. y Córdova, G. (2017). *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1132>
- \_\_\_\_\_. (2018). *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2533>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Análisis estructural de la evolución de la economía costarricense en las últimas tres décadas*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2023 y primeros meses del 2024*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Meneses, K.; Córdova, G.; Oleas, K. y Jiménez Fontana, P. (2021). *Perfil de las actividades productivas que son parte de Cadenas Globales de Valor*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8224>
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. (2022). *Recuperación del empleo en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8379>
- \_\_\_\_\_. 2024. Evolución del mercado laboral en los últimos 30 años. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Ministerio de Hacienda (2024). "Programas/Proyectos de inversión financiados con recursos externos: Gobierno central y resto del sector público al 31 de marzo 2024". En: <https://bit.ly/4eLPdnr>
- Monge, M. (2024). *Análisis de las finanzas públicas a cinco años de la reforma fiscal*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Monge, R. y Rivera, L. (2022). *Cadenas globales de valor, encadenamientos productivos y derrames de productividad en Costa Rica: ciencias de la vida y servicios corporativos de alta tecnología*. Academia de Centroamérica.
- Naciones Unidas. (2024). "Informe sobre la situación y perspectivas de la economía mundial (WESP)". En: <https://bit.ly/48djkK3>
- Nurbasuni, L.E. y Khoirunrofik, K. (2024). Between crime and economic growth: the asymmetric role of public expenditure and unemployment. *Review of Regional Research*, 44, 21-45. <https://doi.org/10.1007/s10037-024-00202-2>
- OECD. (2017a). "Políticas Agrícolas en Costa Rica. Extracto: evaluación y recomendaciones de políticas". En: <https://bit.ly/404HnAL>
- OIT. (1999). "Memoria del director general: trabajo decente". En: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/>
- Orane, A. 2015. *Estimación del traspaso del tipo de cambio hacia distintos componentes del índice de precios al consumidor*. BCCR.
- Ortiz, D. (2024). *Situación del endeudamiento de Costa Rica: Principales indicadores sobre la situación financiera de las familias y perspectiva de corto plazo*. Cefsa.
- PEN. (2014). *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7784>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Informe Estado de la Nación 2019 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Informe Estado de la Nación 2022 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>

- \_\_\_\_\_. (2023a). *Noveno Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Informe Estado de la Nación 2023 en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Prat, J. y Beverinotti, J. (2016). *Una mirada al gasto social en Centroamérica y El Caribe*. BID
- Ramírez, K. (2022). “UNED gradua a cuatro personas privadas de libertad en Administración de Empresas”. En: <https://bit.ly/3Y9Y9Mb>
- Salas, A., Mora, J. C., y Agüero Rodríguez, O. E. (2015). Una Mirada a la Competitividad del Sistema Bancario Nacional Costarricense a Través del Indicador de Boone 2008-2013. *Revista De Ciencias Económicas*, 33(2), 67–78.
- Sánchez, M. (2017). Reconstrucción de la política de prevención del delito en Costa Rica. *Rumbos TS*, 15 (1), 97-123.
- Sánchez, R. y Wilmsmeier, G. (2002). *Provisión de infraestructura de transportes en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*. Naciones Unidas.
- Sarno, L. y Taylor, M. (2001). Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is It Effective and, If So, How Does It Work?. *Journal of Economic Literature* XXXIX (September 2001),
- Sié, K. J. F. (2023). Industrial policy and labour productivity growth in Africa: does the technology choice matter?. *Journal of Economic Structures*, 12(1), 10.
- Solano, S. 2022. *Estudios de caso sobre los modelos de gestión de las principales instituciones que atienden el desarrollo productivo en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8392>
- Unsal, D. Filiz; Papageorgiou, Chris. 2022, 2023. Monetary Policy Frameworks: An Index and New Evidence. Fondo Monetario Internacional.
- Vargas Cullell, J. y Durán MOnge, E. 2016. “La institucionalidad de los Estados en Centroamérica”. En: Prat y Beverinotti.
- Vargas Cullell, J. 2013. Advancing the Study of Stateness in Central América: América: Methodology and Some Illustrative Findings. *Revista de Ciencias Políticas* 32 (3).
- Vargas Montoya, L., Madrigal, G. y Espinoza, D. (2024a). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el Desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Vargas Montoya, L., Madrigal, G. y Espinoza, D. (2024b). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico: Costa Rica y experiencias internacionales*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Vargas, L. y Madrigal, G. 2022. *La inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8393>
- Vega, M. y Jiménez, S. 2023. *Análisis de productividad en Costa Rica: un enfoque microeconómico*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2023. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8615>
- Vega Monge, M. (2024). “Evolución del costo de vida de Costa Rica en comparación con los países de la OCDE y ciudades de Latinoamérica”, en <https://repositorioinvestigaciones.bccr.fi.cr/handle/20.500.12506/3952004>.
- Villamichel, P. (2015). *Análisis de los 20 años de Competencia en el Sector Bancario Costarricense*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/266>
- Xin, D.; Hengming, Z. y Y. Han. 2022. How Does New Infrastructure Investment Affect Economic Growth Quality? *Empirical Evidence from China. Sustainability*. 14 (2022): marzo 2022, 1-30.

## ANEXO METODOLÓGICO

Carboni, O.A. y Detotto, C. (2016). The economic consequences of crime in Italy. *Economic Studies* 43 (1). <https://doi.org/10.1108/JES-07-2014-0121>

González, S. (2014). Criminalidad y crecimiento económico regional en México. *Frontera Norte* 26(51). <https://bit.ly/3UaAB8I>

Jarquín Solís, M. y Castro, S. (2024). *Oferta de los principales programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica: estudios de caso* Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

Meneses, K. y Córdova, G. (2021). *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: un enfoque desde la MIP producto-producto 2017*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8239>

\_\_\_\_\_. (2024). *Análisis estructural de la evolución de la economía costarricense en las últimas tres décadas*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

Pan, M., Widner, B. y Enomoto, C.E. (2012). “Growth and crime in contiguous states of Mexico”, en *Review of Urban & Regional Development Studies* 24 (1-2). <https://doi.org/10.1111/j.1467-940X.2012.00188.x>

PEN. (2022). *Informe Estado de la Nación 2022*. PEN, Conare. <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Torres, V.H., Polanco, M. y Tinoco, M.A. (2017). “Crime and regional economic growth in Mexico: A spatial perspective”, en *Papers in Regional Science* 96 (3). <https://doi.org/10.1111/pirs.12205>

Vargas Montoya, L., Madrigal, G. y Espinoza, D. (2024). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

## CAPÍTULO 4. ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Acepesa. (2024). *Acepesa*. Sitio oficial, en <<http://acepesa.com/>>.

Agencia Internacional de Energía. (2024). *Global EV Outlook 2024 Moving towards increased affordability*. En: <[www.iea.org](http://www.iea.org)>

Aguilar, B. (2023). *Sociedad Civil, Participación y Conflictividad Ambiental*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8614>

\_\_\_\_\_. (2024). *Gobernanza e institucionalidad para la gestión del territorio, la conservación y el uso de los recursos marino-costeros en Costa Rica*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

Aguilar, E., Peterson, T.C., Ramírez, P., Frutos, R., Retana, J.A., Solera, M., Soley, J., González García, I., Araujo, R.M., Rosa Santos, A., Valle, V.E., Señor Brunet, Aguilar, L., Álvarez, L., Bautista, M., Castañón, C., Herrera, L., Ruano, E., Sinay, J.J., Sánchez, E., Hernández, G.I., Obed, F., Salgado, J.E., Vázquez, J.L., Baca, M., Gutiérrez, M., Centella, C., Espinosa, J., Martínez, D., Olmedo, B., Ojeda Espinoza, C.E., Núñez, R., Señor Haylock, Benavides, H. Y Mayorga, R. (2005). Changes in precipitation and temperature extremes in Central America and northern South America, 1961–2003, en *Journal of Geophysical Research: Atmospheres* 110, D23. <https://doi.org/10.1029/2005JD006119>

Aguilar, S. (2016). Investigaciones científicas en el Parque Nacional Isla del Coco y aguas adyacentes del Pacífico de Costa Rica, en *Revista de Biología Tropical* 64(S1). <https://doi.org/10.15517/rbt.v64i1.23410>

Alfaro, E., Chourio, C., Muñoz, A.G. y Mason, S.J. (2018). Improved seasonal prediction skill of rainfall for the Primera season in Central America, en *International Journal of Climatology* 38, e255–e268. <https://doi.org/10.1002/joc.5366>

Alvarado, J., Herrera, B., Corrales, L., Asch, J. y Paaby, P. (2010). Identificación de las prioridades de conservación de la biodiversidad marina y costera en Costa Rica, en *Revista de Biología Tropical/International Journal of Tropical Biology and Conservation* 59(2), June 2011. <https://doi.org/10.15517/rbt.v0i0.3143>

\_\_\_\_\_. (2012). Costa Rica’s Marine Protected Areas: Status and perspectives, en *Revista de Biología Tropical* 60(1), 129-142.

- Amador, J. (2008). The intra-Americas sea low-level jet: Overview and future research, en *Annals of the New York Academy of Sciences* 1146 (1), 153-188. <https://doi.org/10.1196/annals.1446.012>
- Amador, J. A., Durán Quesada, A. M., Rivera, E. R., Mora, G., Sáenz, F., Calderón, B., Mora, N. (2016). The easternmost tropical Pacific. Part II: Seasonal and intraseasonal modes of atmospheric variability, en *Revista Biología Tropical*. 64 (S1), S23-S57. <https://doi.org/10.15517/rbt.v64i1.23409>
- Aresep. (2023). *Informe sobre la disponibilidad del servicio de agua potable en Costa Rica*. Autoridad Presupuestaria de Servicios Públicos.
- \_\_\_\_\_. (2024a). ARESEP: cilindros continúan con faltante de gas. Autoridad Presupuestaria de Servicios Públicos. <https://bit.ly/3YqRQnv>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Pasajeros movilizados e ingresos percibidos autobuses*. Autoridad Presupuestaria de Servicios Públicos. <https://bit.ly/3YqRQnv>
- Atlas de Justicia Ambiental. (2024). *Global Atlas of Environmental Justice*. Atlas de Justicia Ambiental. Sitio oficial <https://ejatlas.org/>
- Bartlett, D. y Celliers, L. (2019). *Geoinformatics for Marine and Coastal Management*. CRC Press. <https://bit.ly/48rfdSB>
- Bazán Salazar, V. (2024). *Uso y gestión de la energía en Costa Rica: patrones y desafíos para la sostenibilidad ambiental*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- BCCR. (2024). *Indicadores Económicos*. BCCR. Sitio oficial. <https://bit.ly/3NPM2is>
- Benemérito Cuerpo de Bomberos. (2024). *Estadísticas sobre incidentes tecnológicos*. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- Berkeley Earth. (2022). Country-Level Warming Projections [Data set], en *Actionable Climate Science for Policymakers*. <https://berkeleyearth.org/>
- BGCI. 2024. Sitio oficial <https://www.bgci.org/>
- Biasutti, M., Sobel, A., Camargo, S. y Creyts, T. (2012). Projected changes in the physical climate of the Gulf Coast and Caribbean, en *Climatic Change* 112(3), 819-845. <https://bit.ly/3YPad7i>
- Blanco, J. (2023). *Patrones y desafíos del uso y gestión de la energía en Costa Rica -2023*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8606>
- Boza, M., (2015). *Historia de la Conservación de la Naturaleza en Costa Rica. 1754-2012*. Editorial Tecnológica.
- Bulgarelli, V. (1997). *El control jurídico de la Procuraduría General de la República sobre la Zona Marítima Terrestre*. En: Conamaj (ed).
- Camacho, A., Herrera, J. M., Vargas, P., Jiménez, R., Veas, N., Acuña, J., Miranda, M. (2017). *Estado de los humedales: Nuevos desafíos para su gestión*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1089>
- Castillo R. (2021). La oscilación antártica: su influencia en la variabilidad interanual de la precipitación en Costa Rica, en *Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Física y Naturales* 45(176), 875-900. Doi: <https://doi.org/10.18257/raccefyn.1434>
- CCSS. (2024). Anuario Estadístico 2023. Sitio oficial, en: <https://www.ccss.sa.cr/estadisticas-salud>
- Cepalstat. (2020). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Cepal. Sitio oficial. <https://bit.ly/3YsEUlj>
- CFIA, (2022). *Código Sísmico de Costa Rica*. Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica. <https://www.codigosismico.or.cr/>
- CGR. (2024a). *Informe de auditoría acerca de la eficacia y eficiencia de la gestión del portafolio de proyectos de inversión para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales del ICAA*. Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Presupuestos municipales*. CGR. Sitio oficial. <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/?p=150220:2>
- Chacón, D. (2022). *Análisis de la intervención en obras de conservación de suelo y agua y su relación con la calidad del suelo en dos fincas productoras de café en la Cuenca Alta del Río Jesús María*. Tesis de Ingeniería de Biosistemas, Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/4f6cr7U>
- Chacón, K. (2024). *Visualizaciones para el capítulo 4*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Chacón, K., Aguirre, R., Barrientos, G., González, N., González, V., Amey, D. (2024). *Aproximación exploratoria sobre las implicaciones productivas, económicas y socio-culturales en la seguridad alimentaria y nutricional de Costa Rica*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Chacón, L., Coto, O. y Flores, M. (2017). *Actualización de la encuesta de biomasa como insumo para su incorporación en la matriz energética nacional*. Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladores de la Energía. <https://bit.ly/48v70Sa>
- Chávez, E., Arauz, R., Hearn, A., Nalesso, E y Steiner, T. (2020). Asociación de tiburones con el Monte Submarino Las Gemelas y primera evidencia de conectividad con la Isla del Coco, Pacífico de Costa Rica, en *Revista de Biología Tropical* 68, 320-329. <https://doi.org/10.15517/rbt.v68is1.41202>
- Cimar-UCR. (2024). *Sistemas de Información Geográfica Marina*. Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica. Sitio oficial. <https://bit.ly/48s8ebc>
- CNE. (2023). *Ante la consolidación del fenómeno de El Niño*. Comisión Nacional de Emergencias. <https://bit.ly/48vD2IY>
- CNSA. (2024). *Informe de labores 2023 y Plan de trabajo 2024*. Ministerio Público, Ministerio de Ambiente y Energía, Organismo de Investigación Judicial y Ministerio de Seguridad Pública.
- Conamaj (ed). (1997). *Aportes del Sector Justicia al Derecho Ambiental*. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica. (2008). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de los Recursos Marinos y Costeros de Costa Rica*. Comisión Interinstitucional de la Zona Económica Exclusiva de Costa Rica.
- Comisión Nacional del Mar. (2013). *Política Nacional del Mar: Costa Rica 2013-2028*. Comisión Nacional del Mar. <https://bit.ly/4hvHtaC>
- Conagebio, Minae, Secretaria Planificación Sectorial de Ambiente, Sinac, GEF, PNUD. (2024). *Estadísticas de avance de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025*. Conagebio, Minae, Secretaria Planificación Sectorial de Ambiente, Sinac, GEF, PNUD. <https://www.enbr.go.cr/>
- Conservación Internacional Costa Rica. (2024). *Conservación Internacionales*. Sitio oficial, en <https://www.conservation.org/costa-rica/home>
- Contraloría Ambiental-Minae. 2024. *Sistema Integrado de Tramite y Atención de Denuncias Ambientales. Estadísticas 2023*. Contraloría Ambiental-Minae. Sitio Oficial. <https://bit.ly/3NPDSqC>
- Copernicus Marine Service. (2024). Oastal marine safety in Costa Rica. Copernicus Marine Service. <https://bit.ly/3YvGRcn>
- Cormier, M. (2014). Participatory governance of Marine Protected Areas: a political challenge, an ethical imperative, different trajectories, en *S.A.P.I.E.N.S* 7(2), p. <http://journals.openedition.org/sapiens/1560>.
- Corrales, L. (2016). *Conservación, biodiversidad y zona marino-costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/383>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Uso, conservación y gestión de la biodiversidad y los recursos forestales*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8576>
- \_\_\_\_\_. 2024a. *Caracterización de los usos, estado y presiones de los recursos marino costeros y pesqueros, implicaciones ambientales, sociales y económicas*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

- \_\_\_\_\_. (2024b). *Tendencias, riesgos e implicaciones de la gestión de la biodiversidad en Costa Rica*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Costa Rica por Siempre. (2024a). *Conservación marino-costera*. Costa Rica por Siempre. <https://bit.ly/4fchHXx>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Fondo Azul Costa Rica*. Costa Rica por Siempre. <https://bit.ly/4e86ZQv>
- Cubero, L. (2024). *Microplásticos y su impacto en la biodiversidad marina*. UNA Comunica. <https://bit.ly/4fqGGGI>
- De Camino, R., Segura, O. Arias, L.G. y Pérez, I. (2000). *Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use. Evaluation Country Case Study Series*. The World Bank.
- DFH. (2024). *Número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes*. Defensoría de los Habitantes.
- Dirección de Aguas-Minae. (2024). *Reporte estadístico volumen y porcentaje de aprovechamiento de aguas por cuenca*. Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Dirección de Energía-Minae. (2024). *Vehículos eléctricos en Costa Rica*. <https://energia.minae.go.cr/?p=5634>
- Durán, G. (2023). *Microplásticos en ambientes y organismos acuáticos: Consumo humano y salud pública costarricense - CONARE Investiga*. Conare. <https://bit.ly/4f4OPR7>
- Evans, S. (1999). *The Green Republic. A Conservation History of Costa Rica*. University of Texas Press.
- Faerron, C. (2024). *Evidencias de cambio en la narrativa ambiental en autoridades nacionales*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Faerron, C. A., y Mora, W. (2023). *Progresividad o regresividad en las políticas públicas y la agenda internacional de Costa Rica en materia ambiental*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8589>
- \_\_\_\_\_. (2024). *Estado del conocimiento sobre la biodiversidad, los ecosistemas y las acciones existentes para la conservación del ambiente marino costero, y posibles herramientas para un sistema de información*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- FAO. (2020). *Seguridad alimentaria bajo la pandemia de covid-19*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <https://bit.ly/4fsi6ot>
- Fecop. (2019). *The macroeconomic and local contribution of sport and charter fishing in Costa Rica*. Fecop. <https://bit.ly/3AnlxxS>
- Fernández, D. (2021). *Impacto de la covid-19 en el uso de la flota vial en Costa Rica y sus implicaciones en términos de emisiones de CO<sub>2</sub> al ambiente*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8226>
- Fonafifo. (2024). *Estadísticas anuales programa pago por servicios ambientales*. Fonafifo. Sitio oficial. <https://bit.ly/3C8UIUD>
- Giorgi, F. (2006). Climate change hot-spots, en *Geophysical Research Letters* 33, 1–4. <https://doi.org/10.1029/2006GL025734>
- GFW. 2024. *Global Forest Watch*. Sitio oficial. <https://bit.ly/3NNNBxV>
- Gobierno de Costa Rica. (2019). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. Gobierno de Costa Rica. <https://bit.ly/4f3OBLc>
- Gómez Campos, S., Rojas, E. y Aguilar, C. (2024). *Patrones de la congestión vial en Costa Rica 2019-2024*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- González, S. (2024). *Análisis sobre residuos de plaguicidas se concentran en vegetales frescos*. Aporte especial para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- González, V., Arroyo, N., Muñoz, R. y Vargas, C. (2023<sup>a</sup>). *Puntos calientes agroproductivos y zonas multi-productoras en Costa Rica: distribución cantonal 1905-2014*. Investigación para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8579>
- González, V., Muñoz, R., Vargas, C. y Köpper, D. (2023b). *Diseño del índice de exposición a la amenaza natural de inundaciones: el caso de exposición de edificaciones*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8573>
- González, V., Muñoz, R., Vargas, C. y Durán Monge, E. (2022). *Descripción de cambios de uso del suelo en Costa Rica: 1986 – 2019*. PEN, Conare. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8328>
- González, V. Muñoz, R., Umaña, J.A. y Miller, G. (2024). *Implicaciones de cambios de cobertura del suelo para el caso de infraestructura, pastos, cultivos y cobertura forestal en cantones multi-productores y zonas expuestas a inundaciones: 1986-2023*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Haddad, B. y Solomon, B. (eds). (2023). *Dictionary of Ecological Economics*. Edward Elgar.
- Hastenrath, S. y Polzin, D. (2013). Climatic variations in Central America and the Caribbean, en *International Journal of Climatology* 33(6), 1348–1356. <https://doi.org/10.1002/joc.3515>
- Hernández, C.; Amador Bikkazakova, R., Chacón, J., y Granados, A. (2022). *Potencial de generación eléctrica a partir de la biomasa residual en Costa Rica*. ICE. <https://bit.ly/3AtV4Pg>
- Hernández, M. y Quirós, J. (2023). *Informe: percepción sobre las islas en Costa Rica y las condiciones de vida de sus pobladores*. UNA. <https://bit.ly/4e5ohxP>
- ICAA. (2024a). *Datos consolidados de agua para consumo humano*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Datos de agua no contabilizada para los sistemas periféricos*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Inventario de cortes y racionamientos de agua*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- \_\_\_\_\_. (2024d). *Reporte de la oferta y demanda de agua en la Gran Área Metropolitana*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- \_\_\_\_\_. (2024e). *Resumen balance hídrico sistemas periféricos*. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Icafe. (2021). *Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica*. Icafe. <https://bit.ly/4tVZxN>
- ICE. (2024). *Informe mensual producción y demanda*. Instituto Costarricense de Electricidad. <https://bit.ly/4hvKYxM>
- ICT. (s.f). *Principales actividades realizadas por los turistas en el período 2017-2019*. Instituto Costarricense de Turismo. <https://bit.ly/3Yv1e9L>
- IICE-UCR. (2010). *Análisis de la contribución económica de la pesca deportiva y comercial a la economía de Costa Rica*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Imbach, P., Beardsley, M., Bouroncle, C., Medellín, C., Laderach, P., Hidalgo, H., Alfaro, E., Van Etten, J., Allan, R., Hemming, D., Piedra, R., Hannah, L. y Donatti, C. (2017). Climate change, ecosystems, and smallholder agriculture in Central America: an introduction to the special issue, en *Climatic Change* 141. <https://bit.ly/3C7W108>
- IMN. (2023). *Boletín meteorológico mensual Julio, 2023*. Instituto Meteorológico Nacional. <https://bit.ly/40t3qkB>
- Incofer. (2024). *Estadísticas sobre personas transportadas en el tren*. Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
- Incopesca. (2024). *Datos abiertos*. Incopesca. Sitio oficial. <https://bit.ly/3Ay3h4R>
- INEC. (2023). *Nivel de pobreza en hogares disminuye a 21,8% en 2023*. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://bit.ly/4fmHwDm>
- INTA. (2019a). *Zonificación agroecológica para el cantón de Alvarado de Cartago. Memoria técnica*. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria. <https://bit.ly/3C5533b>
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Zonificación agroecológica para el cantón de Naranjo de Alajuela. Memoria técnica*. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria. <https://bit.ly/4e5VJ77>
- \_\_\_\_\_. (2019c). *Zonificación agroecológica para el sector norte del cantón de Puriscal. Memoria técnica*. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria.

- ..... (2019d). *Zonificación agroecológica para la región de Los Santos. Memoria técnica*. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria. <https://bit.ly/3AyuYui>
- INVU. (2023). *Planes Reguladores*. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Sitio oficial. <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>
- IPCC. (2023). *Summary for Policymakers. Climate Change 2023: Synthesis Report*. WMO, UNEP. <https://bit.ly/3YMzgYC>
- Jiménez, J. (2023). ¿Estamos manejando correctamente los recursos marinos en Costa Rica?, en *Revista de Ciencias Ambientales* 57(2). <https://bit.ly/40vCxww>
- Jiménez Fontana, P., Guzmán, M. y Vargas Cullell, J. (2023). *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8479>
- Jones, J. (2002). *Cambios en el uso de la Tierra en Costa Rica: el mapeo y la deforestación*. Ponencia preparada para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Karnauskas, K., Seager, R., Giannini, A. y Busalacchi, A.J. (2013). A simple mechanism for the climatological midsummer drought along the Pacific coast of Central America, en *Atmósfera* 26(2), 261-281. [https://doi.org/10.1016/S0187-6236\(13\)71075-0](https://doi.org/10.1016/S0187-6236(13)71075-0)
- Kleinn, C., Corrales, L. y Morales, D. (2002). Forest area in Costa Rica: a comparative study of tropical forest cover estimates over time, en *Environmental Monitoring and Assessment* 73, 17-40.
- León, J. y Arroyo, N. (2017). *Cambios en la estructura productiva del sector rural costarricense con base en el censo agropecuario 2014*. IICE, UCR. <https://bit.ly/4efWzya>
- ..... (2019). *Análisis de factores que influyen en el desarrollo de la región Huetar Norte de Costa Rica*. IICE, UCR.
- Magaña, V., Amador, J.A. y Medina, S. (1999). The midsummer drought over Mexico and Central America, en *Journal of Climate* 12(6), 1577-1588. <https://bit.ly/3UyUCpR>
- Malhi, Y. y Wright, J. (2004). Spatial patterns and recent trends in the climate of tropical rainforest regions, *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences* 359(1443), 311-329. <https://doi.org/10.1098/rstb.2003.1433>
- MarViva. (2019). *Comercio internacional de tiburones y rayas en Costa Rica, Panamá y Colombia*. MarViva. <https://bit.ly/4frTNHi>
- ..... (2024). *Amamos el mar*. MarViva. <https://marviva.net/>
- Merino, L. y Chacón, K. (2022). *Desarrollo y ambiente: no se sale de la crisis sacrificando la sostenibilidad*. Pen, Conare. <https://bit.ly/3F8fD2x>
- Minae, (2022). *El éxito forestal de Costa Rica: En cinco casos*. San José: Ministerio del Ambiente y Energía, Oficina Nacional Forestal, PNUD-Programa Global de Bosques. <https://bit.ly/48vc0BB>
- ..... (2024). *Comisión Nacional de Seguridad Ambiental presentó resultados de su trabajo durante 2023*. Ministerio de Ambiente y Energía. <https://bit.ly/4fNvF2b>
- Minae, Conagebio, Secretaría Planificación Sectorial de Ambiente, Sinac, GEF, PNUD. *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2025, Costa Rica*. FMAM-PNUD, Fundación de Parques Nacionales-Asociación Costa Rica por Siempre. <https://www.enbcr.go.cr/>
- Ministerio de Hacienda. 2023. *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023*. Ministerio de Hacienda. <https://bit.ly/4fcCNFo>
- Ministerio de Salud. (2024). *Reporte ROAR*. Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud, UNA, Recope, Municipalidad de San José y Municipalidad de Belén. (2024). *IX Informe de calidad del aire Gran Área Metropolitana de Costa Rica 2021-2022*. Ministerio de Salud, Universidad Nacional, Recope, Municipalidad de San José, Municipalidad de Belén.
- Ministerio Público. (2024). *Estadísticas sobre delitos ambientales en 2023*. Ministerio Público.
- Molina, L. (14 de setiembre de 2022). Costa Rica está entre los países más dependientes de la importación de granos básicos, en *Semanario Universidad*. En: <https://bit.ly/3YOOpGV3>
- Mora, D. y Portuguez, F. (2024). *Estimación de las coberturas con agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2023*. Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Moreno Díaz, M., Salas, F., Arce, G., Raes, L. (2019). *Análisis de instrumentos de política relacionados con recursos naturales en zonas costeras, Costa Rica*. Cinpe, UNA.
- Museo de Zoología. (2024). *Museo de Zoología*. Sitio oficial. <https://bit.ly/4hsawMl>
- NASA. (2023). *Landsat-8 images*. Cortesía de U.S. Geological Survey.
- National Oceanic and Atmospheric Administration. (2024). *National Oceanic and Atmospheric Administration*. Sitio oficial. <https://www.noaa.gov/>
- Neelin, J., Münnich, M., Su, H., y Holloway. (2006). Tropical drying trends in global warming models and observations, en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103(16), 6110-6115. <https://doi.org/10.1073/pnas.0601798103>
- Obando Campos, A. (2021). *¿Qué pasó luego de la paralización de la pesca de arrastre? Transformaciones en los medios vida de los pescadores artesanales y semi industriales a partir de las políticas marino pesqueras en el Golfo de Nicoya, Costa Rica*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Investigación en Estudios Socioambientales, Flacco.
- Obando, V. y Bermúdez, T. (2024). *Resultados del proceso de actualización de datos taxonómicos de la biodiversidad en Costa Rica. II Etapa Proyecto Biodiversidad en Cifras*. Escuela de Ciencias Biológicas, UNA.
- Obando-Campos, A. y Latorre, S. (2023). Disputas discursivas en torno al desarrollo sostenible de los océanos: la pesca de arrastre de camarón en Costa Rica, en *Journal of Latin American Geography* 22(3), 61-86.
- OCDE. (2023). *OECD Environmental Performance Reviews: Costa Rica 2023, en OECD Environmental Performance Reviews*. <https://doi.org/10.1787/ec94fd4e-en>.
- Ocean First Institute. (2024). *Shark Conservation in Costa Rica*. Ocean First Institute. <https://bit.ly/3AqYbYk>
- OHI. (2022a). *Global Assessment*. OHI. <https://ocean-healthindex.org/>
- ..... (2022b). *Goal: Clean Waters*. OHI. <https://bit.ly/3YwN2gr>
- Orozco, R. y Brenes, A. (2023). *Gestión del riesgo en Costa Rica*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2023*. PEN, Conare.
- Orozco, R., Brenes, A., Segura, D. (2024). *Evolución, comportamiento y causas subyacentes del riesgo de desastres en Costa Rica: una mirada de largo plazo*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2024*. PEN, Conare.
- Orozco, R., Brenes, A. y Sura Fonseca, R. (2022). Inventario histórico de desastres en Costa Rica en el periodo 1970-2020, *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER* 6(1), 66-82. <https://doi.org/10.55467/reder.v6i1.85>
- Orozco, R. y Penalba, O. (2023). Spatial and temporal rainfall variability in the Caribbean coast of Costa Rica, en *Theor Appl Climatol*. <https://doi.org/10.1007/s00704-022-04342-8>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ovsicori. (2024). *Sismotectónica en Costa Rica, OVSICORI-Universidad Nacional, en Boletín Anual 2023*. <https://bit.ly/48wwJRo>
- PEN. (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2013>

- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe Estado de la Nación 2020*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. San José, Costa Rica. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2020>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Informe Estado de la Nación 2021*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/3QaU8EH>
- \_\_\_\_\_. (2022). *El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/45twwPP>
- \_\_\_\_\_. (2023). *Informe Estado de la Nación 2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/4firWcI>
- Pérez, E. y Agüero, J. (2024). *Ordenamiento territorial: desigualdad y riesgos para la población y el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. El caso de las interacciones entre transformaciones sociales, desigualdad y ambiente producidas por el turismo residencial en el Pacífico Norte*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- PNUD. (2019). *Estableciendo un marco de datos e información ambiental para fortalecer la interfaz científico-política de América Latina y el Caribe*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3UABVJS>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2018). *Gestión pública del mar en Costa Rica: Propuesta de Gobernabilidad Marina*. Consejo Nacional Ambiental.
- Procomer. (2024). Portal Estadístico de Comercio Exterior. Promotora de Comercio Exterior. Sitio oficial. <https://bit.ly/3UAc4dg>
- Ramírez, E. 2017. *Características de la pesquería de atún en Costa Rica, en las pesquerías de atún en Costa Rica: una oportunidad para el desarrollo*. Marviva. <https://bit.ly/4f8k6mf>
- Ramírez, S. 2023. *Antecedentes y situación actual de la maricultura en Costa Rica, con énfasis en el cultivo de camarón en el Golfo de Nicoya*. Fundación MarViva.
- Rauscher, S., Giorgi, F., Diffenbaugh, F. Y Seth, A. (2008). Extension and intensification of the Meso-American mid-summer drought in the twenty-first century, en *Climate Dynamics* 31(5), 551–571. <https://bit.ly/3NQJZZ>
- Recope. (2024). *Datos estadísticos anuales de importación*. Refinadora Costarricense de Petróleo. Sitio oficial. <https://bit.ly/46HyJIh>
- Registro Nacional. (2024). *Datos de bienes inmuebles*. Registro Nacional.
- Rodríguez, C. (2023). *Investigadores buscan diagnosticar y mitigar contaminantes emergentes en el país*. UCR.
- Rojas, K. (2021). *La pesca de arrastre NO es sostenible. Los datos y la ciencia lo demuestran*. Marviva. <https://bit.ly/3AlnM4T>
- Román, M. (2011). Mercados de tierra y turismo residencial. Propuestas metodológicas a partir de caso centroamericano, en *Turismo placebo. Nueva colonización turística del Mediterráneo a Mesoamérica y El Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*. EDISA.
- Sáenz, F. y Amador, J. (2016). Características del ciclo diurno de precipitación en el Caribe de Costa Rica, en *Revista de Climatología* 6, 21–34.
- Sala Constitucional. (2024). *Estadística por tema de asuntos votados*. Sitio oficial. Sala Constitucional. <https://bit.ly/48zGX7E>
- Salas, L. (28 de diciembre 2012). Viceministerio de Aguas y Mares desarrolla políticas costero-sostenibles, en *Crhoy*. <https://bit.ly/3Ypb8CQ>
- Salas, S. (2024). *Perspectiva de los actores sobre la conflictividad y los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad pesquera en las comunidades*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Samper Villareal, Mora Rodríguez, F.D., Morales Ramírez, A. (2020). Gestión Integrada Marina y Costera en Costa Rica, en *Revista Costas* 1, 67–94. <https://bit.ly/4hyK0ko>
- Sepsa-MAG. (1991). *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 1989-1990*. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 2019-2022*. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- \_\_\_\_\_. (2024). *Boletín estadístico agropecuario. Serie cronológica 2020-2023*. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sepse-Minae. (Varios años). *Balances energéticos de Costa Rica*. Secretaría de Planificación del Subsector Energía, Ministerio de Ambiente y Energía.
- SFE-MAG. (2024). *Estadísticas sobre plaguicidas químicos sintéticos en Costa Rica 2023*. Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Sierra, R., (2016). *Patrones y factores de cambio de la cobertura forestal natural de Costa Rica, 1987-2013*. ResearchGate GmbH. DOI: 10.13140/RG.2.2.33135.74406
- Silva, L. (2024). *Una ecuación sin resolver: explosión inmobiliaria, demanda y escasez de agua en el litoral guanacasteco*. UNA. <https://bit.ly/3NVjt36>
- Sinac-Minae. 2019. *Estrategia Regional para el Manejo y Conservación de los Manglares en el Golfo de Nicoya-Costa Rica- 2019-2030*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Minae.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Informe anual estadísticas SEMEC 2023: Sinac en Números*. Sitio oficial. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. En: <https://bit.ly/3UXIllt>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Resultados de la evaluación de manejo de las áreas silvestres protegidas en 2022*. Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Solorzano, J. y Paniagua, J. (2022). *Seguridad alimentaria en Costa Rica: los casos del arroz, frijol y maíz y sus primeras aproximaciones*. Centro de Investigación en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial, UCR.
- TAA-Minae. (2012). *Presidente del Tribunal Ambiental asumirá nuevo Viceministerio de Aguas y Mares*. Tribunal Ambiental, Ministerio de Ambiente y Energía. <https://bit.ly/3YOMKTW>
- TAA-Minae. (2024). *Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo*. Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.
- The Global Ghost Gear Initiative. (2023). *The Global Ghost Gear Initiative*. Sitio oficial, en <https://www.ghostgear.org>
- Torijano, E. (2024). *Centroamérica y la República Dominicana: estadísticas de hidrocarburos, 2022*. Cepal. <https://bit.ly/3C71V1o>
- UCR. (2019). *112 nuevas especies marinas y de agua dulce son descubiertas en el Cimar*. Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/4f7o8v6>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Los microplásticos deambulan por los océanos y playas de Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/3AeW7Td>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Los hidrocarburos xileno hallados en las fuentes del AyA tienen importantes consecuencias en la salud humana*. Universidad de Costa Rica. <https://bit.ly/3Yxb5Mr>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Revista de Biología Tropical*. Universidad de Costa Rica. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rbt>
- UICN. (2024). *The IUCN Red List of Threatened Species*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://www.iucnredlist.org>
- UNDRR. (2024). *Desinventar Project. 2023. Plataforma Desinventar Sendai*. Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres. <https://bit.ly/3NOvxTU>
- UN-ESCAP. (2009). *What is Good Governance?*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Unesco-IOC. (2021). *MSPglobal Policy Brief: Public Participation in Marine Policy Development*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- United Nations Statistics Division. (2024). *Framework for the Development of Environment Statistics (FDES 2013)*. Sitio oficial. Naciones Unidas. <https://unstats.un.org/unsd/envstats/fdes.cshtml>
- Vargas, M. 2024. *Uso y gestión de los recursos hídricos en Costa Rica: tendencias e impactos para el ambiente y el desarrollo humano sostenible*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

WMO. 2024. *State of the Global Climate 2023*. Organización Meteorológica Mundial. <https://bit.ly/4fwjR3U>

#### Entrevistas y comunicaciones personales

Angulo, F. 2024. Líder de Mercadeo Empresarial e Investigación, Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Araya, A. 2024. Consultor independiente y académico de la Universidad de Costa Rica.

Asch, J. 2024. Coordinadora de Áreas Silvestres Protegidas, Sinac-Minae.

Astorga, Y. 2024. Académica, UCR.

González-Grau, A. 2023. Directora, Conagebio.

Mora, D. 2024. Director, Laboratorio Nacional de Aguas-AyA.

Oviedo, J. 2024. Secretario General, Unión Nacional de Productores Agropecuarios Costarricenses.

Pacheco, F. 2024. Fundador, Frente Ecologista de Cipreses.

Quirós, G. 2024. Secretaria Nacional, Estrategia REDD+.

Ramírez, f. 2024. Investigador, IRET-UNA.

Saénez, G. 2024. Director Ejecutivo, Programa Punto Seguro.

Tattenbach, F. 2024. Ministro, Ministerio de Ambiente y Energía.

## CAPÍTULO 5.

### FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Aguirre, E. (2023). Reformas a la figura ejecutiva municipal en Costa Rica: hacia las elecciones municipales de 2024, en *Revista de Derecho Electoral* (37).

Aguirre, E. y Cortés, M. (2024). *Legislatura 2023-2024: seguimiento a producción legislativa y comisiones de investigación*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica período 1986-2002 en *Anuario de Estudios Centroamericano* 28 (1-2).

\_\_\_\_\_. (2006). Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos, en *Revista de Ciencia Política* 26(1), 125-137.

\_\_\_\_\_. (2024). *Recuadro 5.7 Intentos fallidos del Ejecutivo en la designación de jefes de otros Poderes u órganos de control y visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R.; Brenes, S. y Viales, S. (2024). *Resultados de las elecciones municipales 2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Alfaro Redondo, R., Camacho, S. Guzmán, J. y Zúñiga, A. (2020). *Desafíos de la democracia electoral municipal en Costa Rica*. PEN, CONARE. <https://bit.ly/40yjRfS>

Alpizar, R. y Mena, J. (2024). *Control Político, Proyectos de ley, Prioridades de las Jefaturas de fracción, Conferencia de Prensa del Poder Ejecutivo 2022-2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Aseño, V. (12 de setiembre de 2022). Miles se reúnen en apoyo a Rodrigo Chaves: en Plaza de la Democracia, en *Diario La Extra*. <https://lc.cx/ceadFt>

Avalos, I. (2016). *Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/996>

Bazán, V., Castro, E. y Cuarezma, S. (directores) (2017). *Estado constitucional y convencional*. En: <https://bit.ly/48BXNms>

Bermúdez, M. (20 de marzo de 2024). Chaves aumentó un 50% las declaraciones de emergencia en solo la mitad de su gobierno, en *El Semanario*. <https://bit.ly/3YJ3gEB>

Calderón, K. (2023). *Uso del decreto ejecutivo en los primeros años de gobierno 1990-2024*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8581>

Calderón, K. y Soleibe, A. (2024). *Uso del decreto ejecutivo en los segundos años de gobierno 1990-2024*. Investigación realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Cascante, C. (2017). *La admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad como indicador de apertura y autocontención en el comportamiento de la Sala Constitucional (2005-2015)*. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1003>

Cascante, C., Feoli, M., Gómez Campos, S., Vargas Cullerell, J. y Villarreal, E. (2017). *Capítulo 5. El control constitucional: patrones de votación de la Sala Constitucional*. PEN, Conare. <https://bit.ly/41zfOg7>

Castro, E. y Cuarezma, S. (2017). *El modelo del Estado y el control constitucional de Nicaragua como garante de los derechos humanos en Nicaragua*. En: Bazán et al., (directores) <https://bit.ly/440bKv4>

Chinchilla, A. (17 de febrero de 2023). Se manifiestan a favor de exministra Chacón, en *Diario La Extra*. <https://lc.cx/EkRI99>.

CIEP-UCR. (2024). *Informe estudio de opinión pública Setiembre 2024*. Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.

Córdoba, J. (9 de enero de 2023). Chaves ratifica a ministra de Salud y arremete contra la prensa, en *La Nación*. <https://bit.ly/4f3ZTxS>

Cox, G. y Morgenstern, S. 2001. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents, en *Comparative Politics*, 171-189.

Dogan, M., y Higley, J. 2012. Elites, Crises, and Regimes in Comparative Analysis, en *Historical Social Research* 37(1), 269-291.

CRHoy. (5 de diciembre de 2022). CRHoy.com atendió a manifestantes que protestaron frente a oficinas, en *CRHoy*. <https://lc.cx/pSROKp>

Delegación de Costa Rica. (1998). Reforma de la administración municipal en Costa Rica, en *Revista Centroamericana De Administración Pública* (34-35), 139-174. <https://bit.ly/3YKWazl>

Departamento de servicios Parlamentarios. (2015). *Análisis cuantitativo de la base de datos de Comisiones Especiales 1982-2014*. Asamblea Legislativa.

Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos, en *Revista de derecho electoral* (1), 1-17.

Given, L. 2008. *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. SAGE.

Gómez Campos, S. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Gómez Campos, S. Aguilar, C. y Chacon, D. (2022). *Elecciones 2022 e identidades políticas en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8382>

Gómez Campos, S. y Herrera, M. (2017). *Análisis del desempeño legislativo 1986-2017*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1120>

González, S. (2022). *Aproximaciones al control constitucional al Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica (2020-2022)*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8375>

\_\_\_\_\_. (2024). *Evolución del control constitucional al poder Ejecutivo y Legislativo en Costa Rica: Análisis de la acción de inconstitucionalidad en los primeros dos años de gobierno (1990-2024)*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Grimaldi, S. (2023). The Elephant in the Room in Presidential Politics: Informal Powers in Western Europe, en *Political Studies Review* 21(1), 21-41.

Guzmán, J. 2022. *Formación y rotación de gabinetes ministeriales en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8376>

Hernández, R. (2015). Reforma constitucional y control de constitucionalidad, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1 (143), 833-850.

- Hernández, R. (2000). *Derecho Parlamentario Costarricense*. Investigaciones Jurídicas S.A.
- Jarquín, M. (2024). *Elecciones municipales en Costa Rica: Un análisis de 22 años de candidaturas a las alcaldías*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Jiménez, O. (2024). *Canallas, mentirosos y otras especies: El discurso estigmatizante del Presidente Chaves en contra de periodistas y medios de comunicación*. En: <https://bit.ly/3YpEfgp>
- Jinesta, E. (2014). *Derecho procesal constitucional*. Ediciones Guayacán.
- Lanzas, M. (11 de setiembre de 2022). Ticos manifiestan apoyo al presidente (2022-09-10): este domingo en Plaza de la Democracia, en *Diario La Extra*. <https://lc.cx/B3yfCS>.
- Lukes, S. (1974). Poder. Un enfoque radical. Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Power. A radical view, second expanded edition*. Palgrave Macmillan.
- Mejía, J. (2019). El control de constitucionalidad en Panamá, en *Revista de la Sala Constitucional* (1), 81-111.
- Mitofsky, INICIAL. (2024). Ranking de aprobación de mandatarios América y el Mundo. Dirección de Investigación y Comunicación Mitofsky y TRResearch.
- Montilla, P. (2021). El control de constitucionalidad en los orígenes de la República Dominicana: 1844-1899, en *Revista IURIS FORUM* (1), 45-59.
- Moraes, J. A., y Béjar, S. (2023). Electoral volatility and political polarization in developing democracies: Evidence from Latin America, 1993-2016, en *Party Politics* 29(4), 636-647.
- Moncada, J. (2023). *La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves: ¿disuasión o confrontación?* PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8584>
- Muñoz, J. (2020). Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019, en *Revista de Ciencia Política* 40(2), 259-285.
- Murillo, A. (12 de setiembre de 2022). Seguidores de Chaves celebran "exitosa" manifestación en San José ante cálculos de fuerzas políticas, en *Semanario Universidad*. <https://lc.cx/SiZVvm>.
- Murgas, I. (2019). *El control constitucional de los actos electorales en Panamá. Trabajo de grado para optar por el título de magister en Derecho Procesal*. Universidad de Panamá. <<https://bit.ly/42vv7aU>>
- Orozco, V. (2015). El control de constitucionalidad en Centroamérica: estudio comparado, en *Revista Judicial* (117), 57-93.
- OEA. (2024). *Informe Misión Observación Electoral Elecciones Municipales 2024 Costa Rica*. Organización de Estados Americanos.
- PEN. (2012). *Manual metodológico de la base de datos sobre rotación del Gabinete en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Manual metodológico de la base de datos de decretos ejecutivos en Costa Rica*. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_ (2021). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2021*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_ (2022). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_ (2023). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2023>
- Pineda, K. (2021). Garantía de control de constitucionalidad en los juicios laborales en Nicaragua, en *Política, Globalidad y Ciudadanía* 7(13), 258-286.
- Poder Judicial. (2023). *Centro de Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial. Estadísticas de la Sala Constitucional*. Poder Judicial. Sitio oficial: <https://lc.cx/Z16FxFH>
- Ramírez, A. (2016). *Uso del decreto ejecutivo como instrumento de gobierno en Costa Rica*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/991>
- \_\_\_\_\_ (2017). *Uso del decreto ejecutivo. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1123>
- Romero, A. (2024). *Visualizaciones para el capítulo de Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Sánchez, F. (2016). *Origen y evolución del control constitucional en Nicaragua*. <https://bit.ly/3MI01Nk>
- Sánchez, S. (2021). El control de la constitucionalidad en Panamá en el siglo XIX, en *Revista de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá* (20), 25-42.
- Santos, M., Pérez Liñán, A., y García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina, en *Revista de Ciencia Política* 34(3), 511-536.
- Schmitter, P. (2018). The Role of Elites in Democratization, en *Journal of Chinese Political Science* 23(19), 33-46.
- Solano, E. (2023). El control político en Costa Rica y una propuesta desde el sistema parlamentario británico, en *Revista de Ciencias Jurídicas* 161(161), 1-19.
- Soleibe, A. (2024). *Rotación de Gabinete e inestabilidad ministerial 2006-2024*. Investigación preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Soriano, R. (2002). El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos, en *Derechos y libertades: Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas* 7 (11), 597-610.
- Stone, S. (1976). *La dinastía de los conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. EDUCA.
- TSE. (2022). *Elecciones Municipales en Cifras 2002-2024*. Tribunal Supremo de Elecciones.
- Unimer. (Varios años). *Estudios de opinión*. Unimer R.I.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2024). Código Municipal Ley No. 7794 de 30 abril de 1998, en *La Gaceta* 94 (18 de mayo).
- Vanaclocha, F. y Lorenzo, J. (2012). *¿Personas o partidos? La percepción del transfuguismo y las paradojas de la representación política. El caso español*. Ponencia presentada al congreso mundial de IPSA 2012. Madrid, Julio 2012.
- Vargas Cullerell, J. 2024. *Recuadro 5.2 El marco normativo para las emergencias en Costa Rica*. Contribución preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.
- Wright, C. (1998). *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Zamora, E. (2009). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral, en *Revista de Derecho Electoral* (9), 1-26.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, K. (2022). How populism dies: Political weaknesses of personalistic plebiscitarian leadership, en *Political Science Quarterly* 137(1), 9-42.

## CAPÍTULO 6. SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA-HOMICIDA

Acero, H., Aldana, S., Ariza, A., Camacho, S., Cancino, D., Chiappe, G., Corzo, J., Delgado, M., Garavito, S., Gómez, L., Mockus, A., Murrain, H., Ramírez, A., Ramírez, G., Ruiz, J., Sánchez, E., Villa, M., Villegas, M. y Zúñiga, S. (2012). *Antipodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. BID. <<https://dx.doi.org/10.18235/0012490>>

Achoy, J.M. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

Aguirre, E. y Cortés, M. (2024). *Legislatura 2023-2024: Seguimiento a la producción legislativa y comisiones de investigación*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

- Alfaro Redondo, R. (2024). *Una mirada al sector seguridad en dos décadas*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Alfaro Redondo, R. y Bogantes, J. (2004). *Percepciones ciudadanas sobre seguridad ciudadana en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Arruda de Paula, R. (2009). Matadores de gente. Reseña de una investigación etnográfica sobre el universo social de pistoleros y justiceros, en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 8, 41–60.
- Asociación para una Sociedad Más Justa. (2017). *Evaluación del proyecto "Paz y Justicia" desarrollado por la Asociación por una Sociedad Más Justa en Honduras*. Asociación para una Sociedad más Justa. <https://bit.ly/4hgr3mJ>
- Ayling, L. (2009). Organizaciones criminales y resiliencia, en *Revista Internacional de Derecho, Crimen y Justicia* 37 (4), 182–196. 10.1016/j.ijl-cj.2009.10.003
- Berk, S. Orcés, D. Pizzolito, G., Seligson, M. y Wilson, C. (2014). *Impact Evaluation of USAID's Community -Based Crime and Violence Prevention Approach in Central America: Regional Report for El Salvador, Guatemala, Honduras and Panamá*. Lapop, University of Vanderbilt. <https://bit.ly/3YI2F66>
- Betancourt, A. M., y Castillo, A. (2019). Auge y decadencia del narcotráfico en Cali: El sicariato como forma de control ilegal, en *Revista Cultura y Droga* 24(28), 159–177. <https://orcid.org/0000-0002-2443-3332>
- BID. (2024). *Plataforma de Evidencias en Seguridad y Justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://plataformadeevidencias.iadb.org/es>
- Black, J. A. (2000). *Murder-for-hire: an exploratory study of participant relationships*. En: Blackman et al. (eds.).
- Blackman, H., Leggett, V. L., Olson, B. L. y Jarvis, J. P. (eds.). (2000). *The varieties of homicide and its Research: Proceedings of the 1999 meeting of the Homicide research Working Group*. Federal Bureau of Investigation.
- Blackshaw, R. E. (1996). *Criminological aspects of contract assassination*. La Trobe University.
- Bogantes, C. (2024). *Sistematización de entrevistas y grupos focales sobre seguridad ciudadana*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Bogantes, J. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución especial preparada para el Informe Estado de la Nación 2024
- Bright, D., Greenhill, C., Britz, T., Ritter, A. y Morselli, C. (2017). Criminal network vulnerabilities and adaptations, en *Global Crime* 18(2017). <https://bit.ly/48nLOZy>
- Bulla, P., Beltrán, I., Sánchez, F., Escobedo, R., Guarín, S., Ramírez, B., García, J., Molinos, C. Esguerra, J., Quintero, D., Guío, N., Jaramillo, D., Quintero, M. (2012). *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y Cartagena*. Fundación Ideas para la Paz. <https://bit.ly/3C4gm6>
- Calderón, K. (2024). *Los femicidios en Costa Rica y su cobertura mediática*. Blog PEN, Conare. <https://bit.ly/4fqabbj>
- Calderón, R. (2023). El sicariato en Costa Rica: un acercamiento a partir de estadísticas oficiales, en *Revista de Ciencias Sociales* 180, 65-90. <https://bit.ly/3C5OzCL>
- (2024). *Homicidios remunerados en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Cameron, S. (2014). Killing for Money and the Economic Theory of Crime, en *Review of Social Economy* 72(1), 28–41. <https://bit.ly/3C1IQxL>
- Cano, I. (2024). *Evaluación de programas de prevención de América Latina* (presentación). Segunda Semana de la Seguridad Ciudadana. Panamá. Infosegura, Usaid, PNUD. <https://bit.ly/3BZx1YR>
- Cano, I., y Rojido, E. (2016). *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe*. Laboratório de Análise da Violência Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Open Society Foundations. <https://bit.ly/3CelAwk>
- Carrión, F. (2009a). El sicariato: ¿Un homicidio calificado?, en *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 8, 7–9.
- (2009b). El sicariato: Una realidad ausente, en *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 8, 29–40.
- CGR. (2020). *Remisión del informe n° DFOE-PG-IF-00016-2020, Auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión del servicio policial preventivo realizada por la Dirección General de la Fuerza Pública* (oficio n°19773). Contraloría General de la República.
- (2022). *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la gestión de los procesos de contratación administrativa para adquisición de bienes que realiza el ministerio de la presidencia* (DFOE-GOB-IF-0017-2022). Contraloría General de la República. <https://bit.ly/3YGtYOG>
- (2024). *Evolución presupuestaria del Sector Seguridad en el presupuesto de la República al primer semestre 2024*. Contraloría General de la República. <https://bit.ly/4hpkRsA>
- Chou Chen, S. W. y Torres, C. (2024). *Patrones territoriales de los homicidios en Costa Rica y factores asociados*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Comisión Global de Política de Drogas. (2022). *La política de drogas en Colombia. El camino a una regulación justa. Informe de posición*. Comisión Global de Política de Drogas. <https://bit.ly/3C3hsiQ>
- Cristosal. (2024). *Reporte sobre el Estado de la transparencia: La instauración de la opacidad*. Cristosal: <https://bit.ly/48IIVsh>
- De León, C y Martínez, L. (2024). *Inseguridad y políticas públicas en Centroamérica y República Dominicana*. investigación preparada para el Séptimo Informe Estado de la Región Centroamericana. PEN, Conare.
- Deutsche Welle. (2023). *El Salvador libera a más de 7.000 inocentes de sus cárceles*. Deutsche Welle. <https://bit.ly/4fjswGY>
- Duijn, P., Kashirin, V. y Slood, P. (2014). The Relative Ineffectiveness of Criminal Network Disruption, en *Scientific reports* 4. < <https://bit.ly/3AsxodX>>
- El País. CR. (28 de marzo de 2024). OIJ identifica más de 200 grupos narco en Costa Rica, en *El País*. cr. <https://bit.ly/4dZUtpv>
- Embajada de EE. UU. en Costa Rica. (2024). *Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado 2024*. Embajada de EE. UU. en Costa Rica. <https://bit.ly/3NGjzvJ>
- Espinoza, C. y Segura, E. (03 de agosto de 2022). Homicidios a la baja, pero sin contraste, en *La prensa gráfica*. <https://bit.ly/4e2K4WL>
- Esquivel, I. (2023). *Seguridad Nacional: un tema de todos*. Cámara de Comercio en Costa Rica.
- Ferguson, C. and McKinley, A. (2019). Detection avoidance and mis/unclassified, unsolved homicides in Australia, en *Journal of Criminal Psychology* 10(2), 113-122. <https://bit.ly/4e4Yd5C>
- Global Initiative against Transnational Organized Crime. (2021). *Índice Global de Crimen Organizado 2021*. Global Initiative against Transnational Organized Crime. <https://bit.ly/3AhIPFh>
- (2023). *Índice Global de Crimen Organizado 2023*. Global Initiative against Transnational Organized Crime. <https://bit.ly/3YG2wjt>
- Goi, L. (14 de febrero de 2017). Carteles de México reclutan y entrenan a grupos de Costa Rica: funcionario, en *InSight Crime*. <https://bit.ly/4dYWWxY>
- González, V. (2024). *Mapas realizados para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución especial preparada para el Informe Estado de la Nación 2024.
- Hassan, T. (2024). *El Salvador: eventos de 2023*. Human Rights Watch. <<https://bit.ly/3BZNTi1>>
- ICD. Varios años. *Boletines estadísticos*. Instituto Costarricense sobre Drogas. Sitio Oficial. <https://bit.ly/4hnyzfq>

- Imprenta Nacional. (2018). *La Gaceta N°161*. Imprenta Nacional.
- Indacochea, U. (2022). *Cinco significados del #1M para el Salvador*. Justicia en las Américas. <https://bit.ly/3NHkuvF>
- Infosegura-PNUD. (2021). *El Salvador: Análisis preliminar de la situación de la violencia homicida*. Enero-diciembre 2021. Infosegura, Programa Naciones Unidad para el Desarrollo, USAID. <https://bit.ly/3C6bQEA>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica 2022*. Infosegura, Programa Naciones Unidad para el Desarrollo. <https://bit.ly/4f3Vo6d>
- \_\_\_\_\_. (2023). *El Salvador: Análisis sobre la situación de la violencia homicida. Enero-marzo 2023*. Infosegura, Programa Naciones Unidad para el Desarrollo, USAID. <https://bit.ly/3YNGsY3>
- \_\_\_\_\_. 2024. *Costa Rica. Análisis sobre homicidios dolosos. Enero – diciembre de 2023*. Infosegura, Programa Naciones Unidad para el Desarrollo, USAID. <https://bit.ly/4fpNvYu>
- Instituto Nacional de Criminología, 2024. *Información sobre hacinamiento y población penitenciaria*. Instituto Nacional de Criminología.
- Lapop. 2024. *Barómetro de las Américas Costa Rica 2023*. Universidad de Valderbilt. [www.vanderbilt.edu/lapop](http://www.vanderbilt.edu/lapop)
- Luna, J. y Guzmán, J. (02 de febrero de 2024). Bukele negoció con los líderes de las pandillas... eso explica buena parte de su éxito, en *Tercera Dosis*. <<https://bit.ly/4e3OeNZ>>
- Magaloni, B., Vivanco, E y Melo, V. (2020). Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro, en *American Political Science Review*. <https://bit.ly/3NIyFAQ>
- McDermo, J. y Dudley, S. (05 de enero de 2024). Game-Changers 2023: La cocaína, entre el fogonazo y el estallido en 2024, en *InSight Crime*. <https://bit.ly/4fhfdXm>
- Martínez, O. y Reyes, D. (18 de enero de 2023). Cronología del pacto entre el Gobierno de Bukele y las pandillas, en *elfaro*. En: <https://bit.ly/3UnwGph>
- Meléndez, M. y Vergara, A. (2024). The Bukele Model: Will It Spread?, en *Journal of Democracy* 35(3), p. 84-98. <https://bit.ly/4e99jGS>
- Meneses, K., Morales, N., Segura, R. (2024). *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2023 e inicios 2024*. Investigación preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- MEP. (2020). *Boletín Casos de Violencia Intrafamiliar, Extrafamiliar y Escolar 2018-2019*. Ministerio de Educación Pública.
- Mideplan. (2021). *Evaluación integral. Estrategia Sembramos Seguridad*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Evaluación integral. Programa Centros Cívicos por la Paz*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Migliorini, D. (22 de diciembre de 2023). Crimen organizado causa la mitad de homicidios en Latinoamérica en *InSight Crime*. <https://bit.ly/4f1S6jR>
- Ministerio de Justicia y Paz. (2019). *Modelo Preventivo Centro cívico por la Paz (CCP): Actualizado por la Secretaría Técnica del Programa Nacional de Centros Cívicos por la Paz*. Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio de Seguridad Pública. (2020). *Orientaciones políticas del Ministerio de Seguridad Pública: 10 capacidades y 20 estrategias para mejorar la seguridad del país*. Ministerio de Seguridad Pública.
- \_\_\_\_\_. (2023). *Política Nacional de Seguridad Costa Rica Segura Plus*. Ministerio de Seguridad Pública.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Aprehensiones realizadas según provincia y cantón 2016-2023*. Unidad de Análisis Criminal, Ministerio de Seguridad Pública.
- \_\_\_\_\_. (abril de 2024b). *Conferencia Internacional Sembramos Seguridad*. Ministerio de Seguridad Pública.
- Ministerio de Seguridad Pública, PNUD y Mideplan. (2010). *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social -2010-2021*. Ministerio de Seguridad Pública, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Planificación Nacional y Política económica. <http://10.1.0.234:8080/handle/123456789/146>
- Minkler, M. (2024). The dark figure of murder and unsolved homicides in the USA, en *Journal of Criminal Psychology*. <https://bit.ly/48sGkMQ>
- Montoya Prada, A. (2009). Asalariados de la muerte. Sica-riato y criminalidad en Colombia, en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 8, 61–74.
- Morales, N. y Segura, R. (2024). *Seguimiento a la pobreza y desigualdad de ingresos con las Enaho*. Aporte realizado para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Mouzos, J., y Venditto, J. (2003). Contract killings in Australia, en *Serie de investigaciones y políticas públicas* 53. <https://bit.ly/3CbPRVM>
- Navarro, M. 2023. *Base de datos sobre estadísticas del Ministerio Público*. Contribución preparada para el Cuarto Informe Estado de la Justicia. PEN, Conare.
- Navarro Pérez, J. y Pastor Seller, E. (2018). De los riesgos en la socialización global: adolescentes en conflicto con la ley con perfil de ajuste social, en *Convergencia* 25(76), 119-145. <https://bit.ly/4hgQLYh>
- Oficina del consumidor financiero. (2023). *Encuesta de Capacidades Financieras de Costa Rica*. Oficina del consumidor financiero. <https://bit.ly/48obHbA>
- Olivares, I. (21 de octubre de 2021). Policía detiene al presidente y al vicepresidente del Cosep, Michael Healy y Álvaro Vargas, en *Confidencial*. <https://bit.ly/4hHfMft>
- Olmedo, D. (18 de mayo de 2022). La reelección presidencial en El Salvador, en *Justicia en las Américas*. <https://bit.ly/3YK04Hb>
- OIJ. (2024a). *Estadísticas Policiales de Homicidios Primer Semestre 2024*. Organismo de Investigación Judicial.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Informe Tramitación de causas de violencia homicida en Costa Rica 2022-2024*. Organismo de Investigación Judicial.
- PEN. (2008). *Tercer Informe Estado de la Región Centroamericana*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Primer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Tercer Informe Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/3YIWXBO>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Informe Estado de la Nación 2023*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/4firWcI>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Noveno Informe Estado de la Educación*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://bit.ly/4f5XP8u>
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Base de datos de legislación aprobada*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Base de datos de noticias de prensa 2018-2024*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- Peraza, V., Espinosa, D., Villalobos, H., Cordero, I. (2024). *Manual Estrategia Integral Preventiva Sembramos Seguridad*. Fuerza Pública, Ministerio de Seguridad Pública.
- Poder Ejecutivo. (2018). *Oficializa y declara de interés público y nacional la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública "Sembramos Seguridad"* (decreto Ejecutivo n°41242). Poder Ejecutivo.

- Poder Ejecutivo. (2022). *Oficializa y declara de interés público la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública “Sembremos Seguridad”*. (decreto ejecutivo n°43845). Poder Ejecutivo.
- Poder Judicial. (2024a). *Estadísticas e indicadores en línea*. Dirección de Planificación, Poder Judicial. Sitio oficial. <https://bit.ly/3YmbT6C>
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Femicidio*. Observatorio de la Violencia de Género y Acceso a la Justicia. Poder Judicial. Sitio oficial. <https://bit.ly/3tMUubJ>
- \_\_\_\_\_. (2024c). *Registro de homicidios en Costa Rica durante la última década*. OIJ, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Cuadros estadísticos del Ministerio Público*. Dirección de Planificación, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Estadísticas policiales*. OIJ, Poder Judicial.
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Sentencias condenatorias de homicidio calificado con el agravante de remuneración*. Poder Judicial.
- PNUD. (2006). *Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/3Ar2faM>
- \_\_\_\_\_. (varios años). *Tasas de homicidios de países seleccionados de Centroamérica 2015-2023*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Policía Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3NPxxvc>
- Quesada, K. (2022). *El tráfico de vida silvestre no se detiene*. San José: UCR.
- Ramírez, M.F. (15 de abril de 2020). Limón, epicentro del tráfico de drogas en Costa Rica, en *InSight Crime*. <https://bit.ly/4eld3p7>
- Ramírez, M. y Cascante, A. (2014). *La prevención de la violencia en el centro de las políticas de seguridad ciudadana y paz social*. FES Costa Rica. <https://bit.ly/3BZdGH9>
- Rosado, Y. (17 de agosto de 2023) Europa: un mercado en expansión para la cocaína de Latinoamérica, en *InSight Crime*. En: <https://bit.ly/3YlusI9>
- Ruiz, P. (03 de octubre de 2023). En 10 años, Costa Rica pasó de 35 a 340 organizaciones criminales con sicarios dentro de sus estructuras, en *El Observador*. <https://bit.ly/4e4JDvb>
- Saborío, S. (2019). Estado del arte sobre narcoviolencia en Costa Rica, en *Reflexiones* 98 (2) Julio-Diciembre, 23-38.
- Saborío, S. y Sánchez, L. (2022). De Pandillas a Mini-Carteles Criollos: narcomenudeo y evolución de los grupos criminales de Pavas, en *Diálogos* 23(1), 1-27. Enero-junio. <https://bit.ly/3CfwmCx>
- Salazar, K., García C., Hernández, M.F., Pérez, J.P. (2023). *Factores protectores y de riesgo en la segunda infancia asociados al consumo de sustancias psicoactivas*. ICD y Flaco. <https://bit.ly/3YHoans>
- Salazar, K., Gracia, K., Hernández, M.F., Benavides, C. y Rojas, M. (2022). *Estrategia territorial de prevención de la violencia en el cantón de Puntarenas Informe de sistematización y propuesta de ruta*. PNUD y Flaco. <https://bit.ly/3NOiLEQ>
- Salazar, K. y Madrigal, M. (2021). *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica, una mirada desde lo local*. PEN, Conare. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8094>
- Salazar, K. y Madrigal, M. (2024a). *Buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana con énfasis en violencia homicida y su potencial de réplica en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Factores que inciden en la violencia homicida y su aumento reciente en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare
- Sánchez, L. (2018). *Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica*. PEN, Conare e ICD. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2973>
- Schlenker, A. (2012). *Se busca indagaciones sobre la figura del sicario*. Corporación Editora Nacional. <http://hdl.handle.net/10644/3332>
- Segura, A. (2 de junio de 2024). OIJ allanó barco y rescató a 13 víctimas de trata de personas, en *CRHoy*. <https://bit.ly/4e8Idj4>
- Shuldiner, H. (03 de febrero de 2022). Panamá y Costa Rica: pasos claves de cocaína hacia Europa, en *InSight Crime*. <https://bit.ly/3C3Hoea>
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y violencia*. FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3NIupkO>
- The White House. (2023). *Memorandum on Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2024*. The White House. <https://bit.ly/40sdD0Y>
- Toro, C. (2018). *Entre el orden, el vínculo, el conflicto y el poder. Aproximación histórica al concepto de control social y análisis de usos histográficos*. Universidad Autónoma Metropolitana. <https://bit.ly/4ftq2CZ>
- OUDH-UCA. (2024). *El Estado de los derechos humanos en El Salvador*. Observatorio Universitario de Derechos Humanos, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Unicef. (2021). *¿Por qué los adolescentes toman riesgos?* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En: <https://bit.ly/4htZHC>
- UNODC. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio 2013*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://bit.ly/40roVTc>
- \_\_\_\_\_. (2019). *Global study on homicide 2019*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://bit.ly/4frBUbs>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://bit.ly/48tw4UK>
- \_\_\_\_\_. (2024). *World Drug Report 2024*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://bit.ly/40rMUBw>
- Urcuyo, C. (2024a). *Femicidios y medios de comunicación en Costa Rica 2020-2023*. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Justicia. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Reporteando sobre femicidios en el primer año pandémico: construcción discursiva en los medios de comunicación costarricenses en el año 2020*. PNUD. En: <https://bit.ly/40rpegO>
- Urcuyo, C y Álvarez, M. (2023). *Estudio Exploratorio: Impacto de los Medios Digitales en la Percepción de Femicidios en Costa Rica*. PNUD.
- Vargas, L., Madrigal, G. y Espinoza, D. (2024). *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico: Costa Rica y experiencias internacionales*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Vargas Cullell, J. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Vargas Cullell, J. y Gómez Campos, S. (2024). *Visualizaciones para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- Vieira, M. (2024a). *Grupos Criminales vinculados al narcotráfico desarticulados en Costa Rica 2010-2023*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *No existe “país de tránsito” para el crimen organizado*. Sol de México. <https://bit.ly/3YKV1rN>
- Villarreal, E. (2024). *Visualizaciones, gráficos y recuadros para el capítulo Seguridad ciudadana y violencia homicida*. Contribución preparada para el Informe Estado de la Nación 2024. PEN, Conare.

WOLA. (2023). *Crisis y oportunidad: entendiendo el colapso del mercado de coca en Colombia*. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. <https://bit.ly/4fkx3JP>

Zeledón, A. 2024. *Análisis de la producción y agenda legislativa en materia de seguridad en el último quinquenio*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2024*. PEN, Conare.

#### Comunicación personal

Astúa, J.C. (9 de abril 2024). Coordinador país, National Center for State Courts.

Calderón, R. (3 de octubre 2024). Docente e investigador de la Escuela de Sociología, UCR.

Campos, R. (30 de julio 2024). Coordinador, Ciencias Criminológicas, UNED.

Madrigal, J. (8 de octubre 2024). Director de Inteligencia y Análisis Criminal, Ministerio de Seguridad Pública.

Monge, G. (30 de julio 2024). Director, Federación de Municipalidades del Área Metropolitana.

Hernández, P. (12 de abril 2024). Justice Program Specialist, INL-Embajada Estados Unidos.

Rojas, F. (30 de julio 2024). Rector, Universidad para la Paz.

Solano, M. (16 de julio de 2024). Director, Policía Municipal de San José.

Villalobos, H. (9 de mayo 2024). Directora, Funpadem.

Torres, J. (8 de mayo 2024). Director, Dirección Inteligencia y Seguridad Nacional.

Zamora, M. (17 de mayo 2024). Ministro, Ministerio de Seguridad Pública.

Zúñiga, R. (9 de mayo 2024). Director, OIJ.

Conocer la Costa Rica que tenemos  
pensar la Costa Rica que deseamos

**PEN**

PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN

**ÉN**



TEC | Tecnológico de Costa Rica



**UNED**



**2024**

UNIVERSIDADES PÚBLICAS CON  
LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

CON EL APOYO DE



@EstadoNacion



EstadoNacion



@EstadoNacion



Programa Estado de la Nación



programaestadonacion

30

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

ISBN: 978-9930-636-59-6



9 789930 636596

