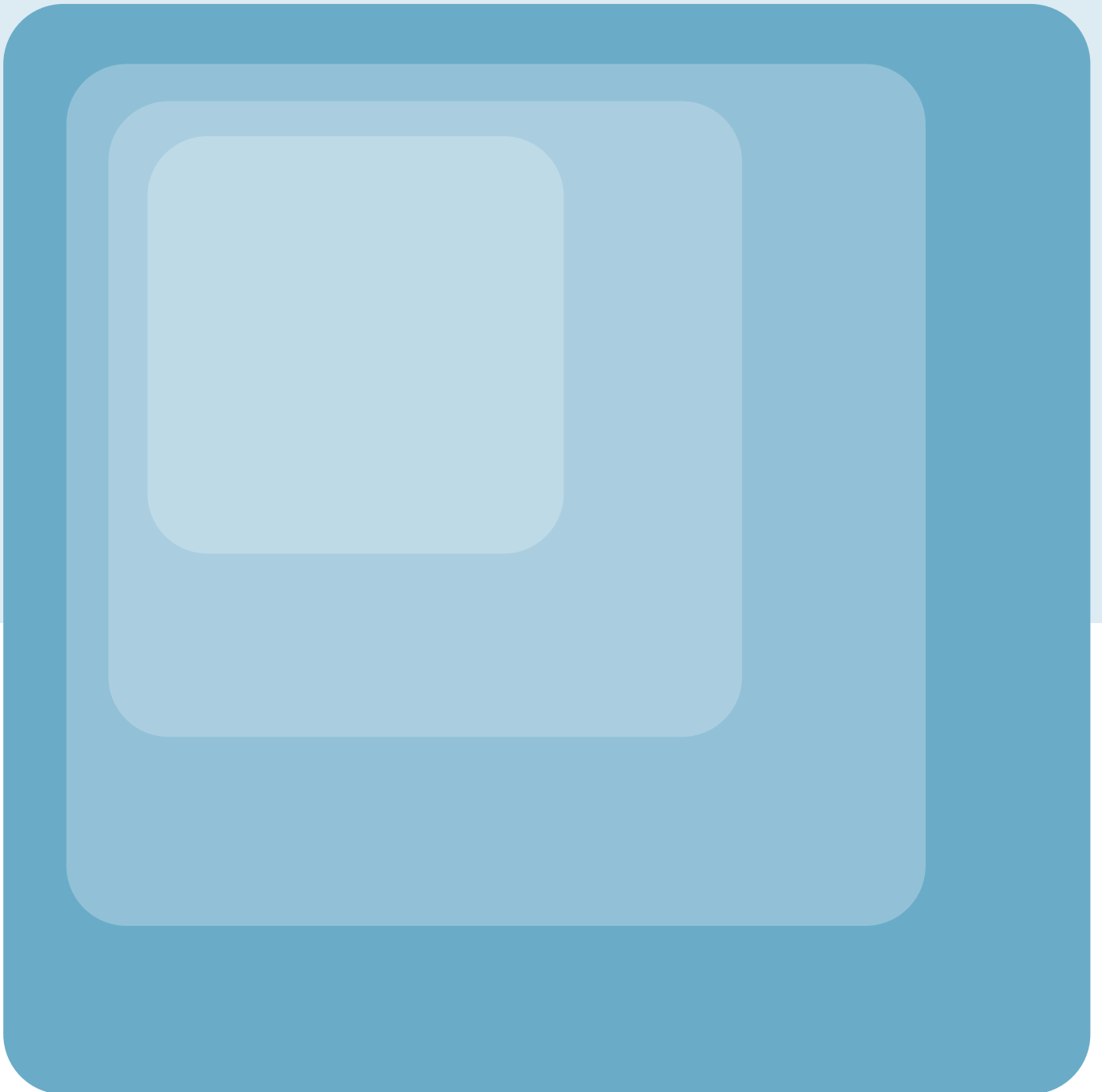


# 3

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

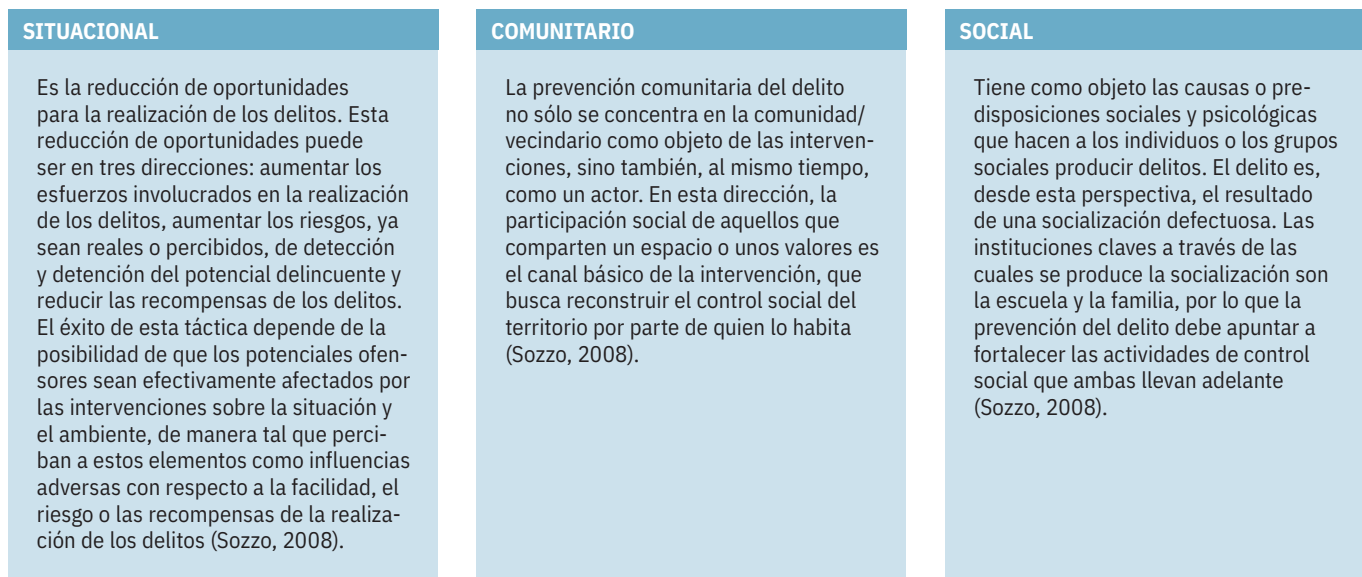
### Niveles de estrategias de prevención de la violencia

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)

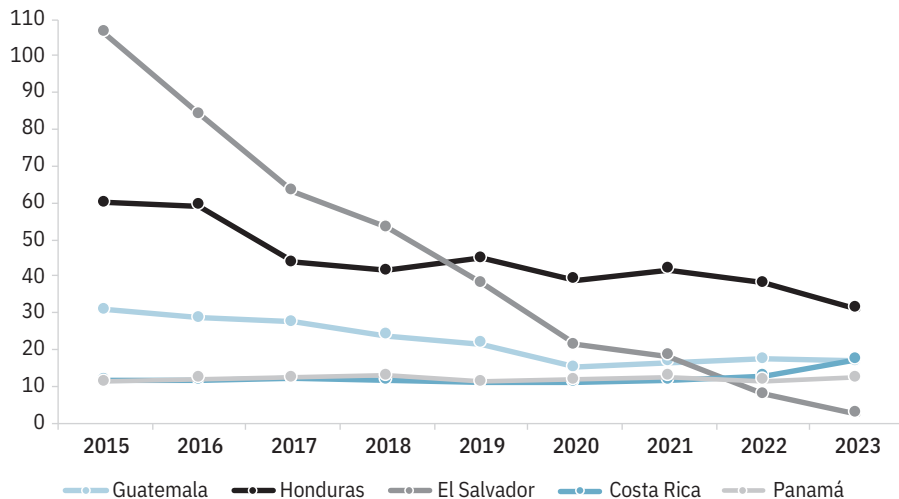
El capítulo 2 de este informe profundizó en las características de los homicidios, los patrones territoriales y las características socioeconómicas de los cantones más afectados por este fenómeno (Chou-Chen y Torres, 2024). Por esa razón, no se duplicó aquí dicha información, sino que solo se destacarán 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

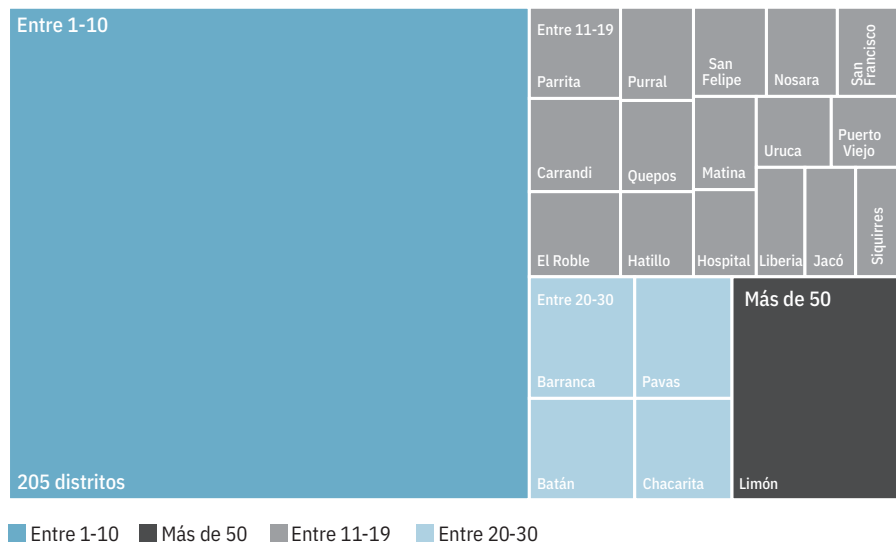
**Tasas de homicidios de países seleccionados de Centroamérica**  
(por 100.000 habitantes)



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).

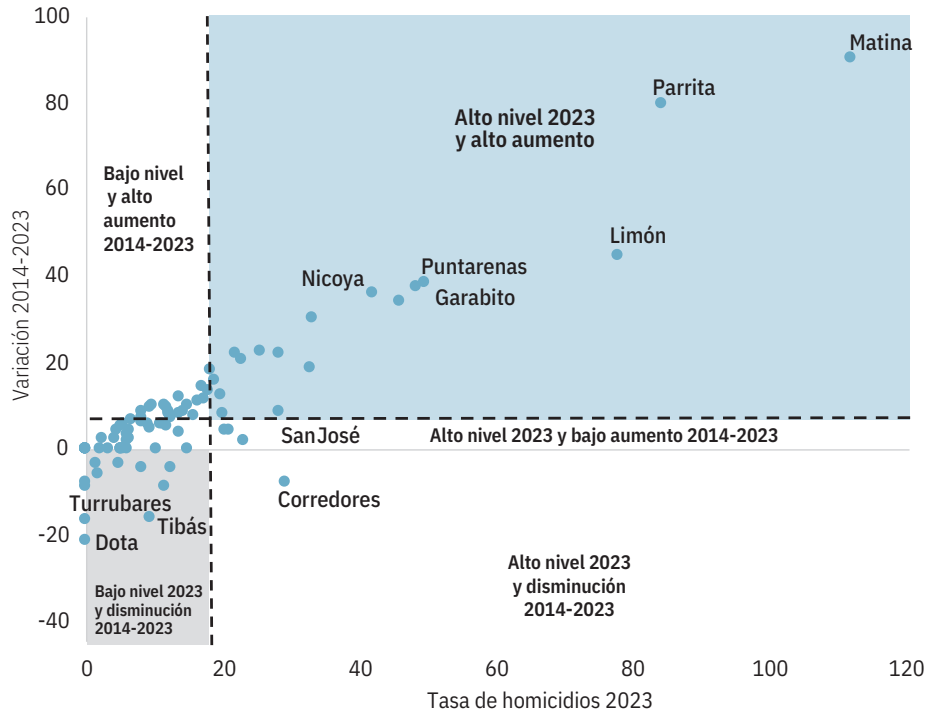
Para este informe, se contó con las estadísticas policiales de aprehensiones, decomisos, homicidios y delitos contra la propiedad que registran cada una de las 94 delegaciones de la Fuerza Pública en el país para los últimos cinco años. El análisis se concentró en el indicador de aprehensiones, el cual 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.

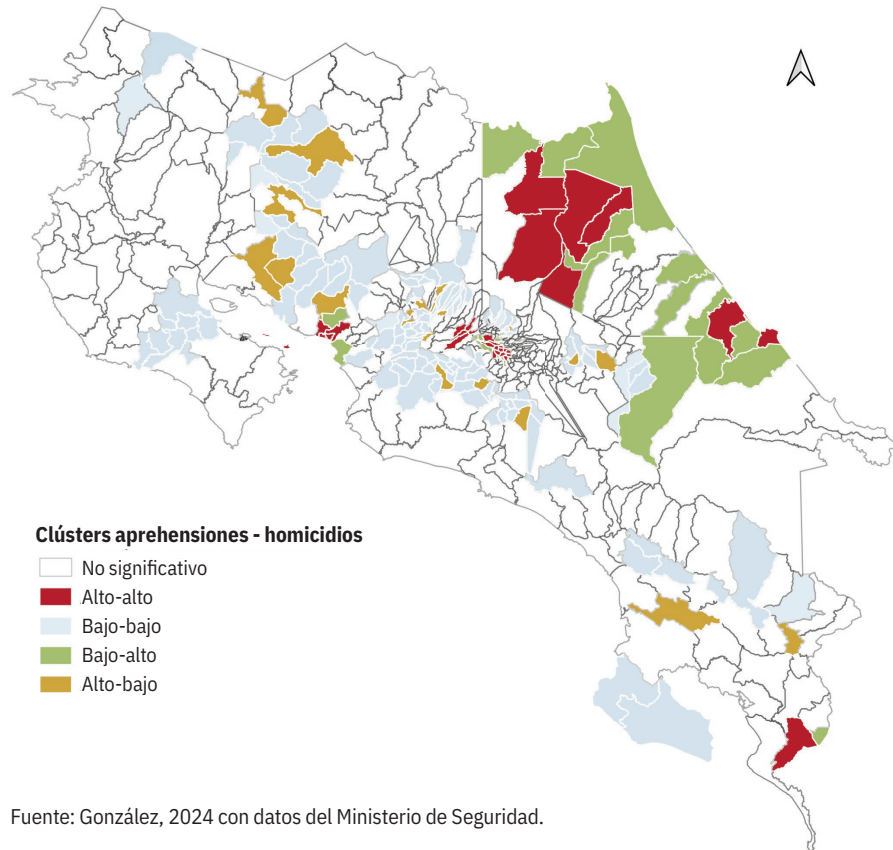
### Poder Judicial enfrenta creciente presión sobre sistema penal para sancionar delitos contra la vida

Cada homicidio registrado ingresa como un expediente judicial a través



Mapa 6.1

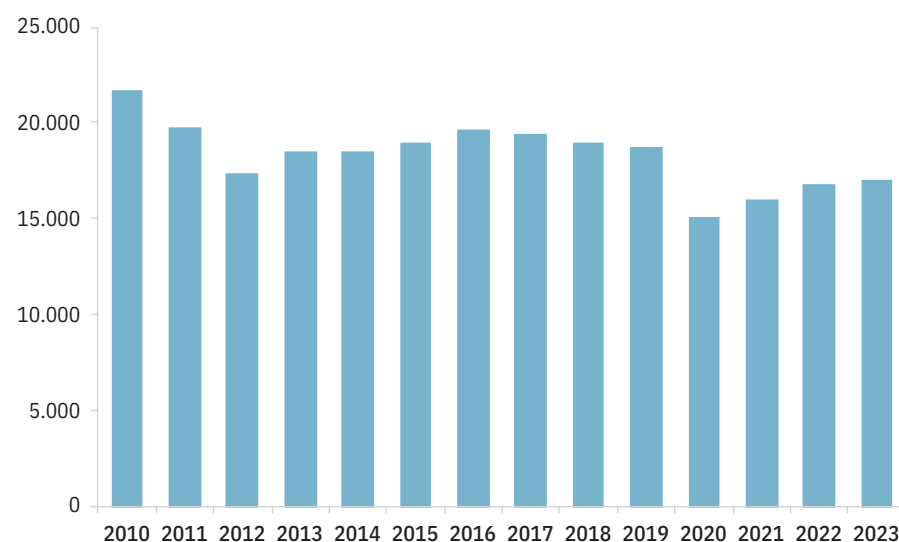
**Conglomerados entre el número de aprehensiones y el número de homicidios 2017-2023**



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 sicariatos o profesionales, en los cuales la individualización de los sospechosos resulta muy difícil.

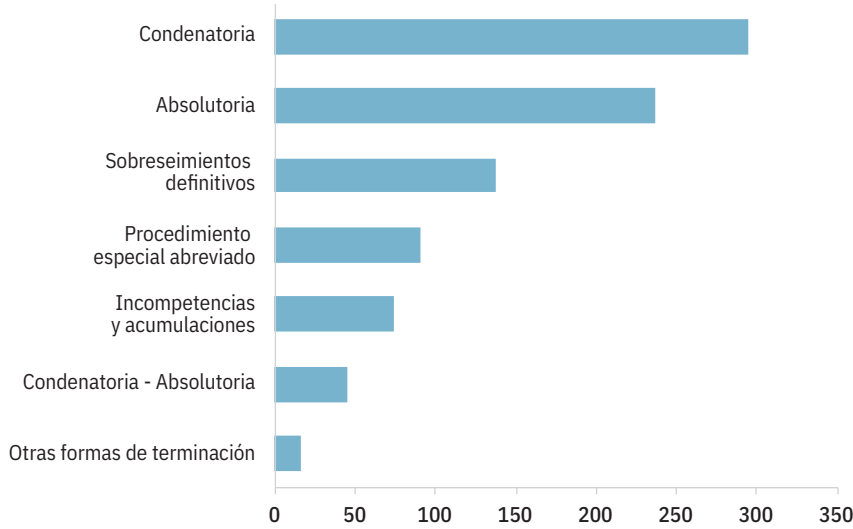
Con el objetivo de conocer cómo concluyen los procesos de delitos contra la vida en la vía judicial, la Dirección de Planificación del Poder Judicial facilitó datos relacionados con expedientes finalizados por la instancia de Tribunal Penal en los delitos contra la vida, específicamente para el año 2023, 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

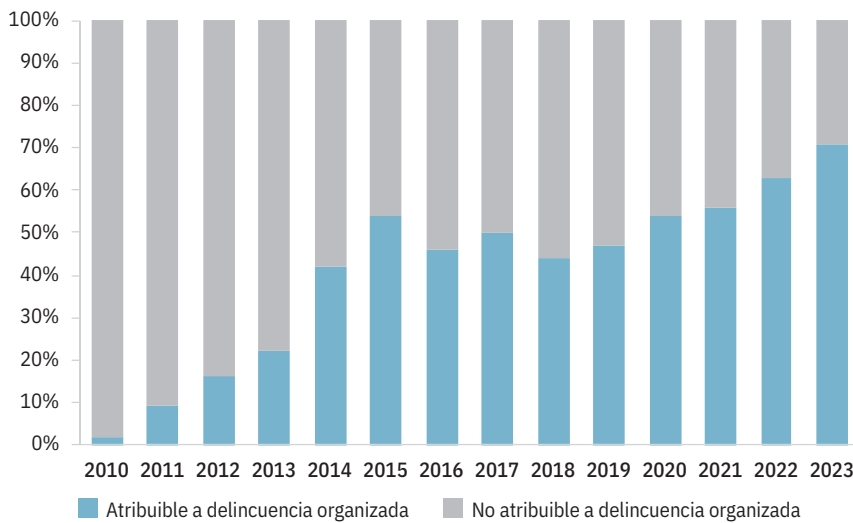
**Cantidad de expedientes de homicidio concluidos en Tribunales Penales ordinarios, según forma de terminación<sup>a/</sup>. 2023**



a/ Incluye los diferentes tipos penales de homicidio y la modalidad de tentativa de homicidio y excluye los homicidios culposos.  
Fuente: Infosegura-PNUD, 2024.

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

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

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.

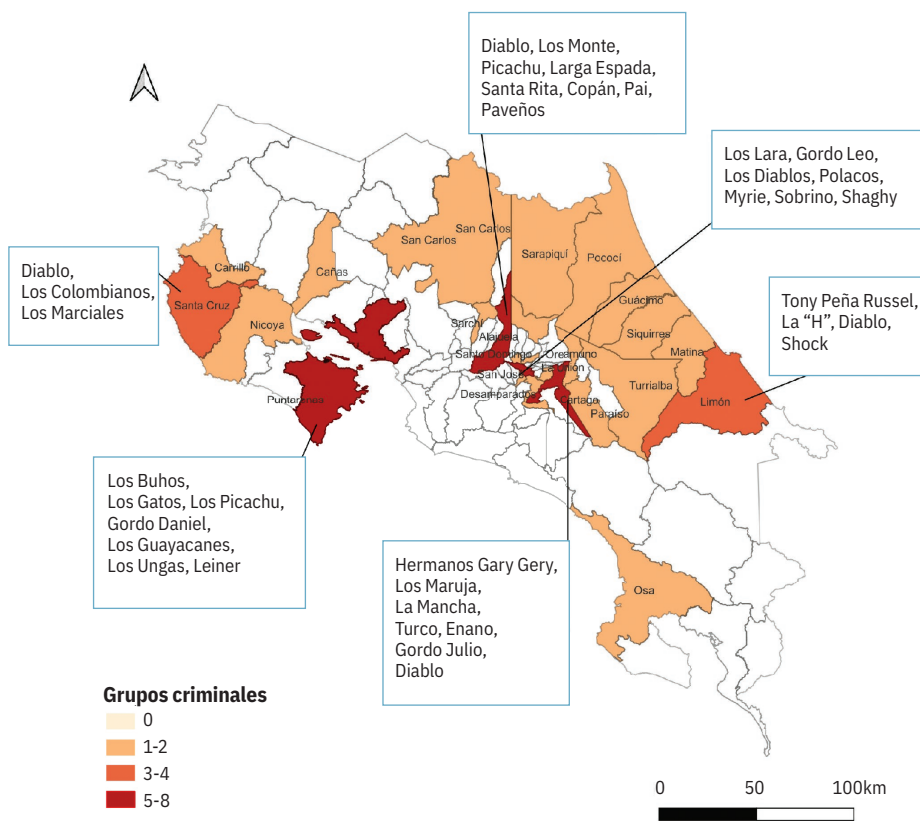
Es importante destacar que las estadísticas generales de delitos más comunes no muestran la misma tendencia que la tasa de homicidios. El número de denuncias por robo a viviendas, hurto y asalto (tanto en el OIJ como las registradas por la Fuerza Pública) muestran un leve descenso en el 2023, con las 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).

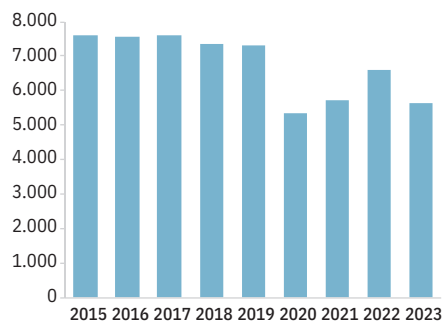
Según el Observatorio de la Violencia de Género, en el país ocurren aproximadamente dos femicidios al mes. En el 2023 se registraron 24 mujeres víctimas, mientras que hasta agosto de 2024 ya se contabilizaban 14. Sin embargo, el Observatorio advierte que el femicidio como tipo de delito no agota los 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.

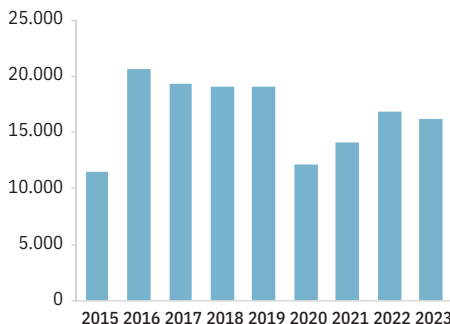
Gráficos 6.7

Denuncias ante el OIJ, según tipo de delito

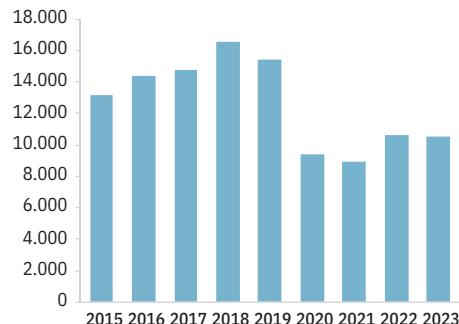
a) Robo a viviendas



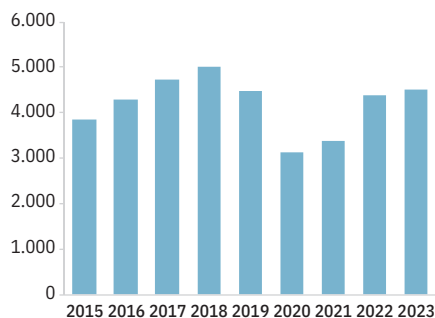
b) Hurto



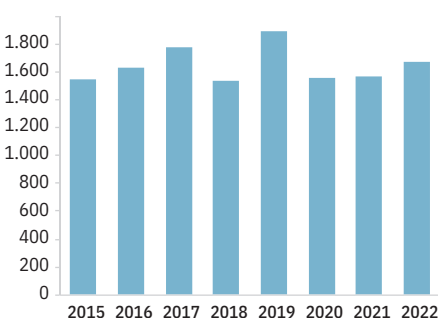
c) Asalto



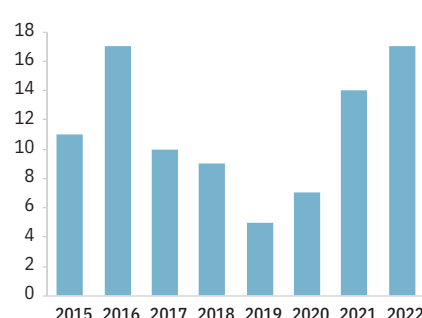
d) Robo de vehículos



e) Violación



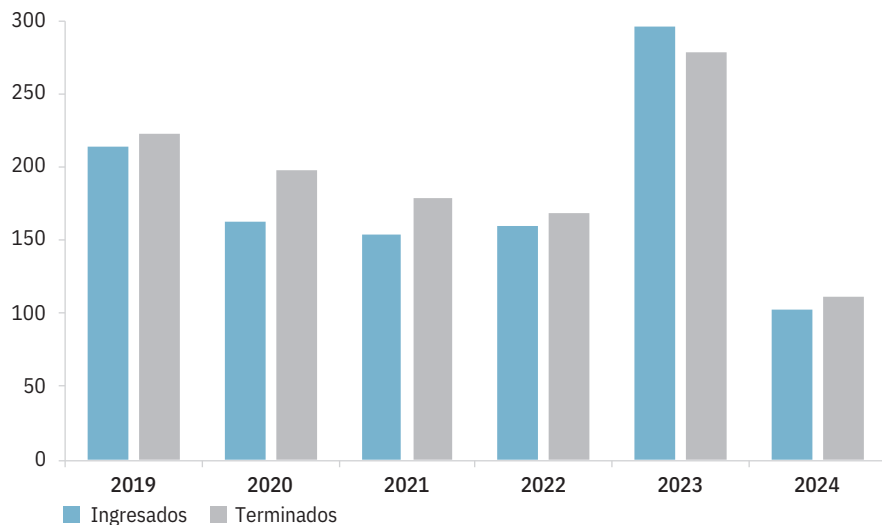
f) Secuestro extorsivo



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

#### Variabes 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.

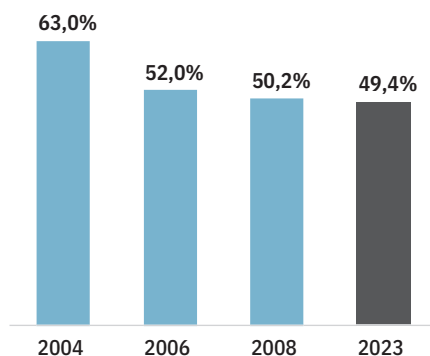
En cuanto a la capacidad del sistema judicial para perseguir y sancionar estos delitos, el creciente ingreso de casos relacionados con homicidios (como se discutió anteriormente) ejerce una presión significativa sobre el sistema penal. Actualmente, cerca del 40% de los casos de homicidios concluyen en 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 de 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

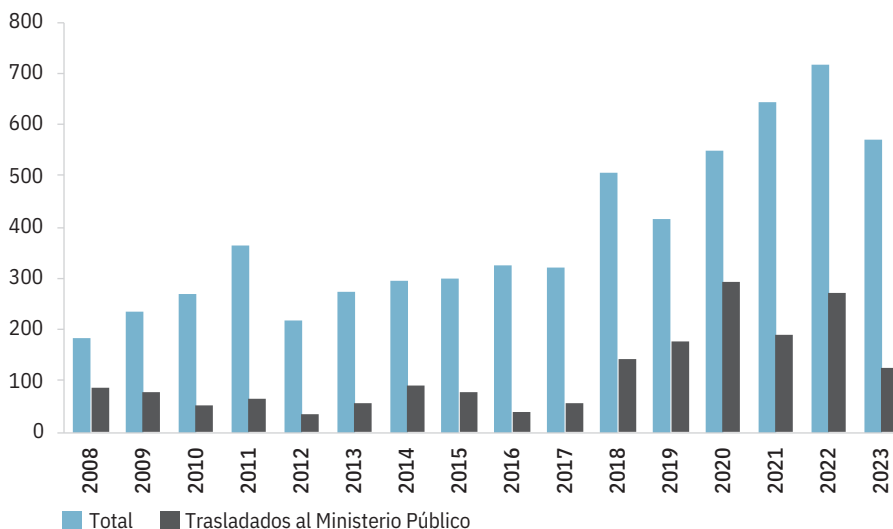


a/ La encuesta incluye respuestas en una escala del uno al siete, donde uno es nada de confianza y siete es mucha confianza. A partir de esto se construyó un índice con valores entre cero y cien, donde cero es nada de confianza y cien es mucha confianza. A estos valores se les aplicó un promedio ponderado 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.

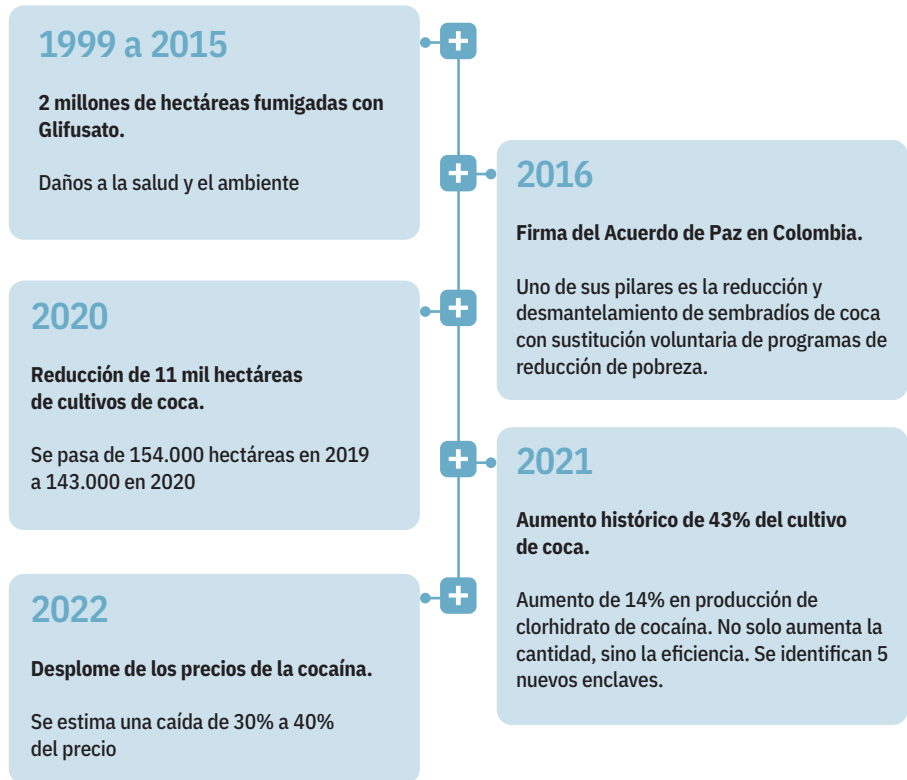
Actualmente, se reconoce que “el tráfico de cocaína es omnipresente en Costa Rica, ya que el país sigue siendo un importante país de tránsito de cocaína. La situación estratégica de Costa Rica y su vasto territorio marítimo lo convierten en un atractivo centro logístico y de tránsito para el tráfico 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:

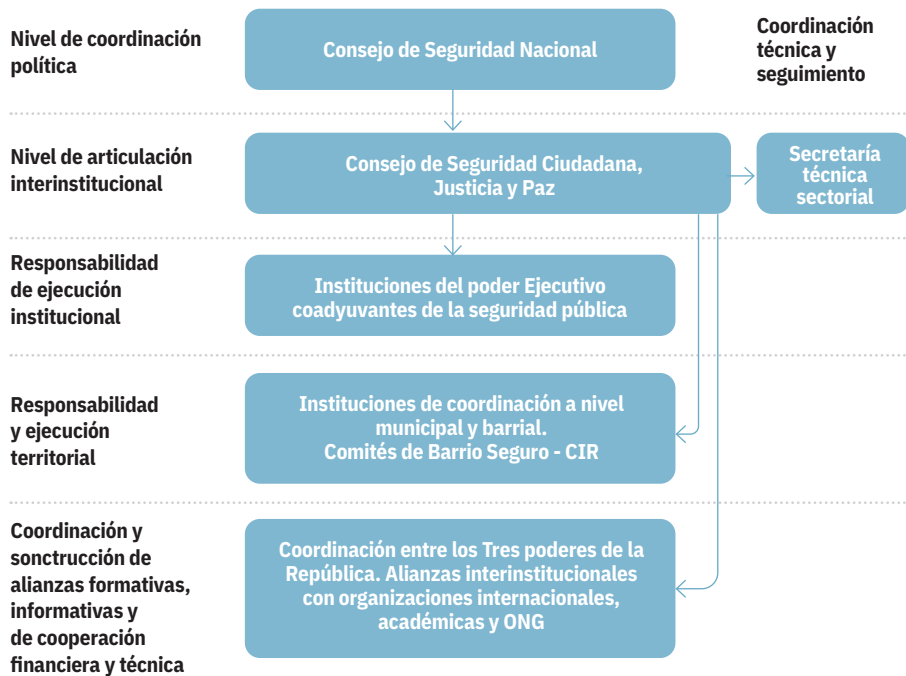
“Del análisis realizado por la Contraloría General, se determinó que las acciones de Rectoría en el período comprendido entre el 8 de mayo 2014 y el 30 de septiembre de 2022, no han sido eficaces en la articulación de los actores para el funcionamiento del Sistema, por lo que son necesarias acciones 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

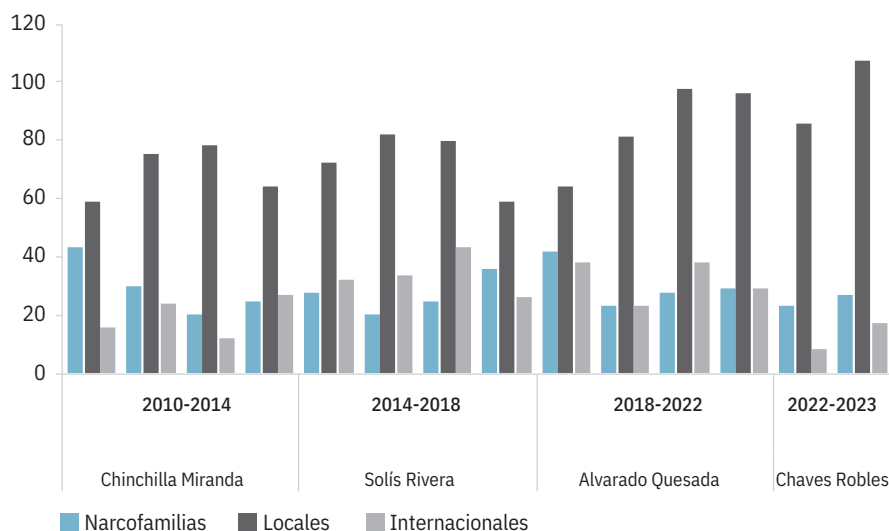
#### DESARTICULACIÓN DE GRUPOS CRIMINALES

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 compiten 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

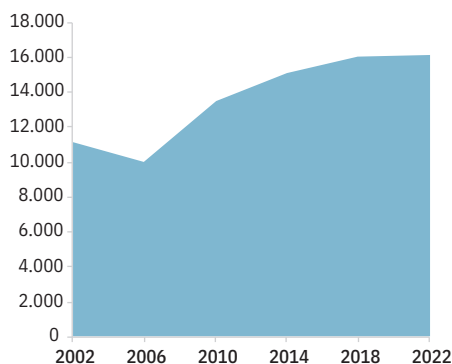
o descensos con respecto a la cantidad de personal (gráfico 6.15), lo que contrasta con el creciente deterioro de la seguridad en el país.

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

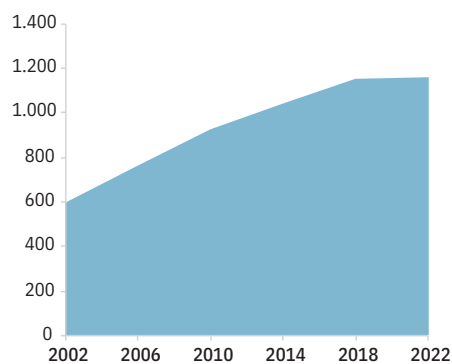
Gráfico 6.15

### Cantidad de personal en instituciones relacionadas con el ámbito de seguridad ciudadana

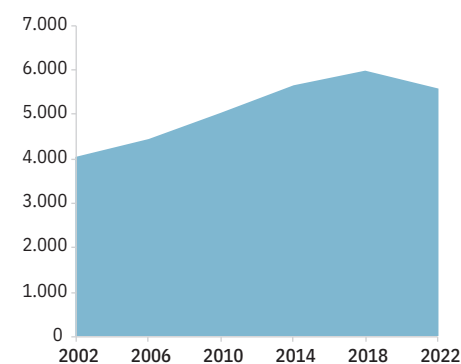
a) Ministerio de Seguridad Pública (MSP)



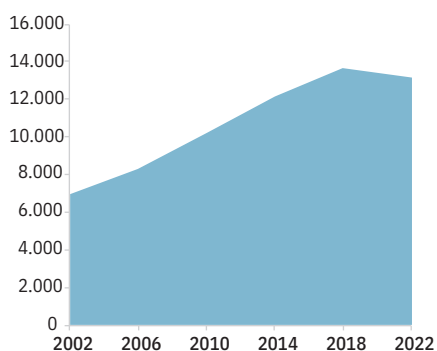
b) Ministerio de Gobernación y Policía



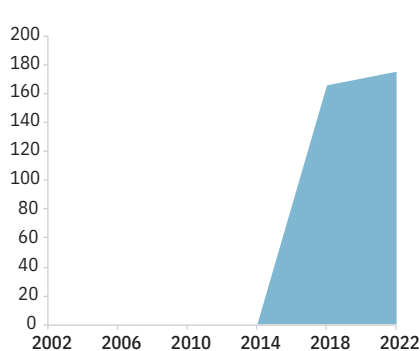
c) Ministerio de Justicia y Paz



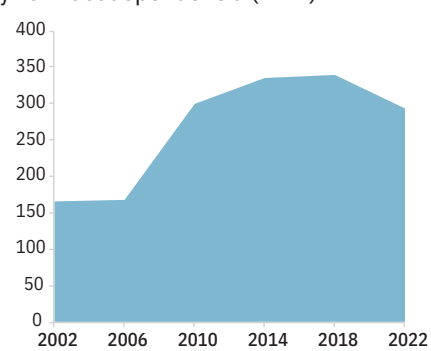
d) Corte Suprema de Justicia



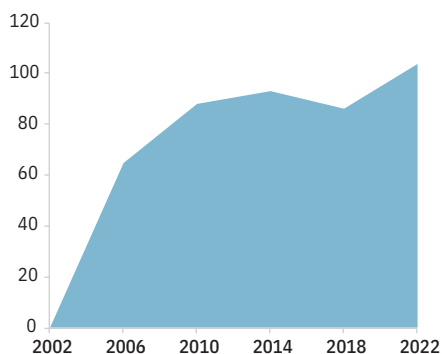
e) Sistema de Emergencias 9-1-1



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

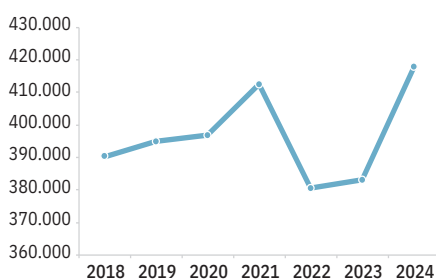
Alfaro Redondo, 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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.

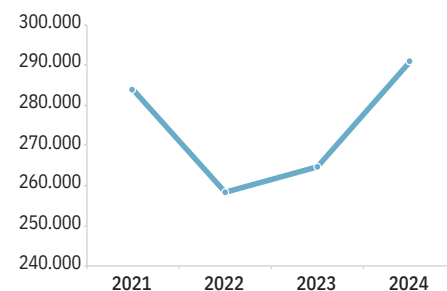
Fuente: Achoy, 2024, con datos de la Contraloría General de la República.

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.

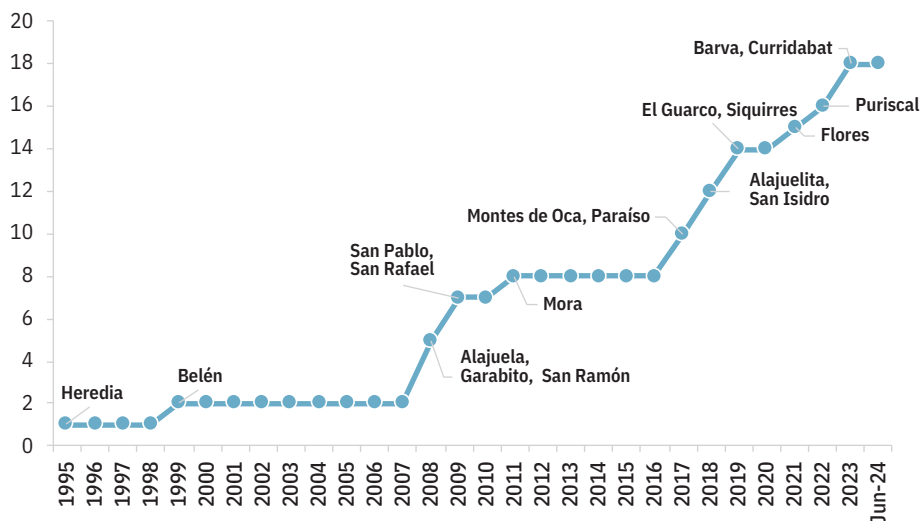
Las respuestas de las autoridades municipales reflejan un enfoque más preventivo y colaborativo en lugar de uno punitivo o represivo. Todos los gobiernos locales que participaron en la consulta indicaron que participan en espacios comunitarios donde colaboran con vecinas y vecinos, organizaciones comunales, 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.

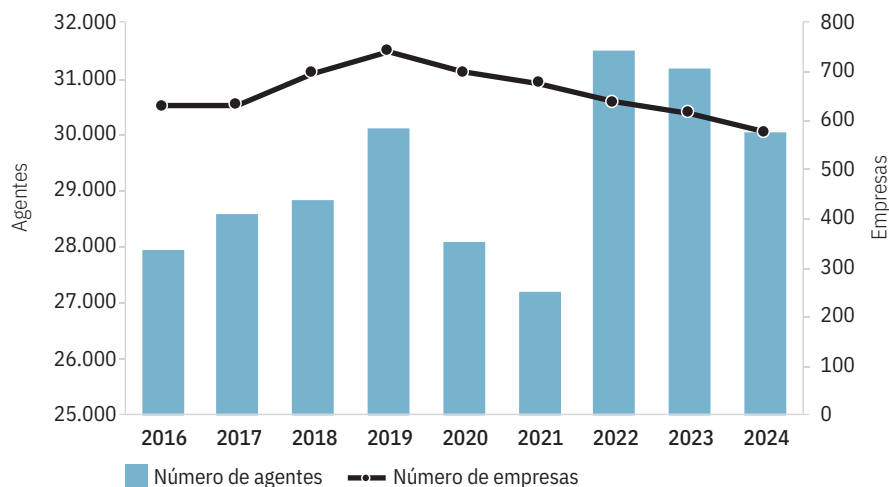
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### 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.

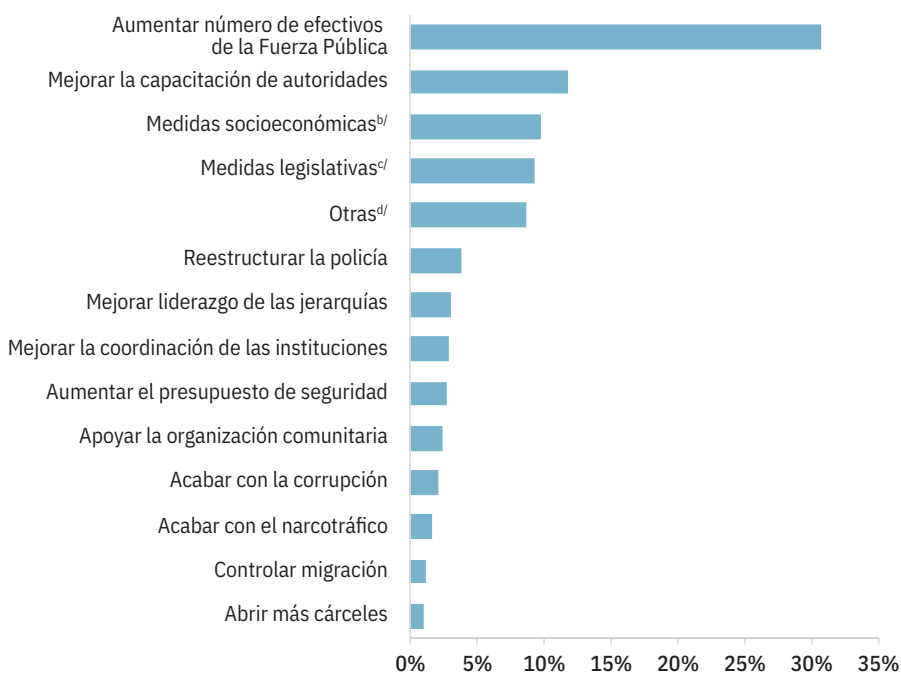
Según los sondeos realizados en el marco de la Estrategia de Sembremos Seguridad, las comunidades mencionan como factores de riesgo social principales el consumo de drogas y alcohol, la deficiencia en el alumbrado público, la falta de inversión social, los bares clandestinos y la falta de trabajo, entre 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

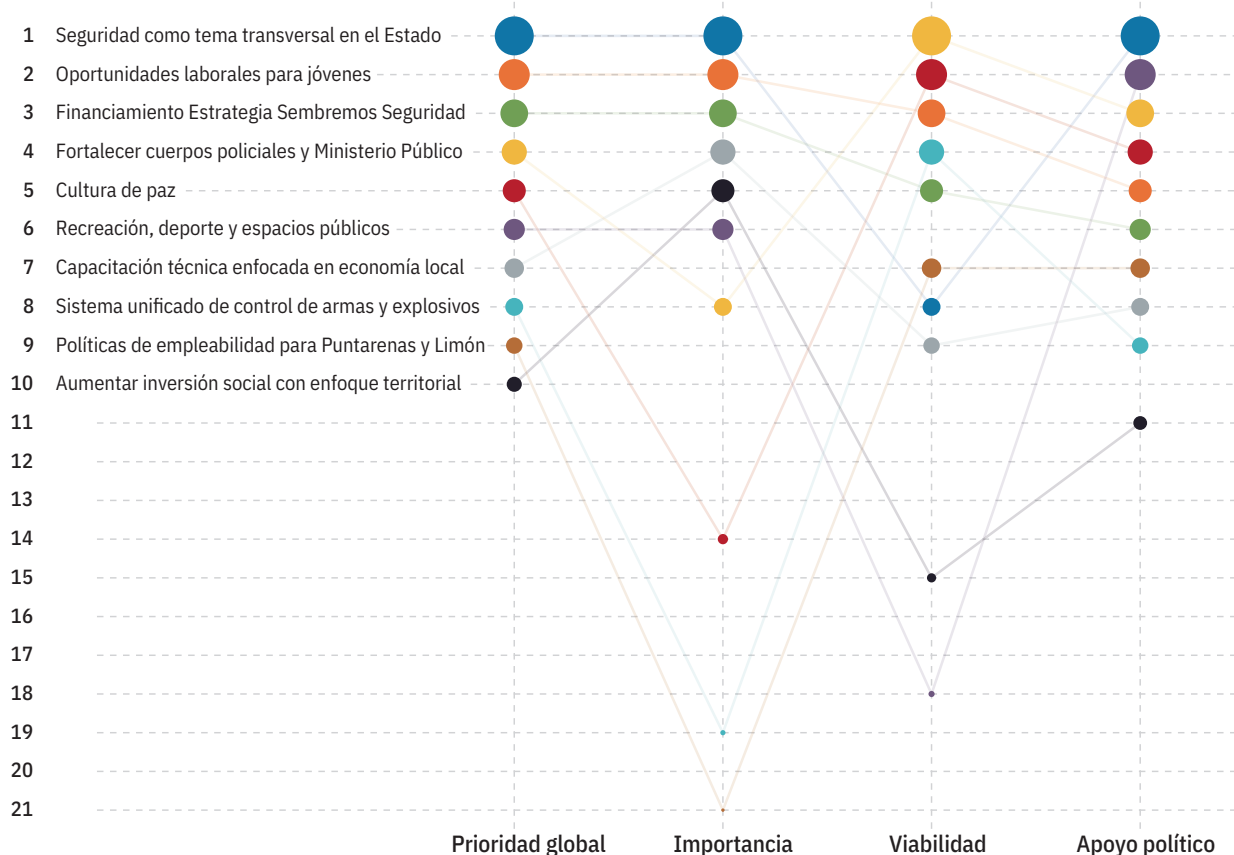
**SISTEMATIZACIÓN DE LOS EJERCICIOS DE CONSULTA**  
véase Bogantes, C. 2024 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

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

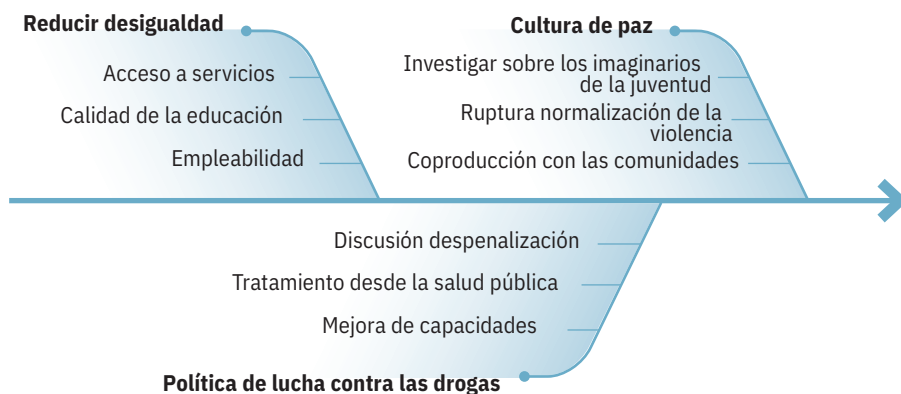
#### BUENAS PRÁCTICAS EN SEGURIDAD

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 (Carsi).

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, **pan-dillas 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 CARSÍ**, 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.

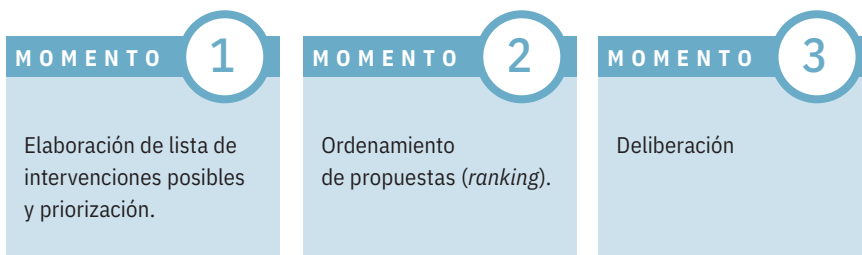
En el momento 2, se realiza un ordenamiento de propuestas enumeradas en la lista según la priorización del grupo (*ranking* de importancia). Los participantes deben votar por cinco temas de la lista que consideren los más relevantes.

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, Golfito, 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 Viera, 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 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.

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.