

r e v i s t a  
E S P  G A

Número especial  
Neoliberalismo en Costa Rica: cuatro décadas de advertencias inadvertidas



ISSN: 1409-4002  
e-ISSN 2215-454X

Medio oficial de la  
Escuela de Ciencias  
Sociales y Humanidades

Vol. 23  
N.º 48  
Agosto 2024



r e v i s t a  
ESP  G A

---

Medio oficial de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad Estatal a Distancia (UNED)

---

Número especial:  
Neoliberalismo en Costa Rica: cuatro décadas de advertencias inadvertidas.  
Propuestas para encausar el régimen político-económico institucional  
costarricense del siglo XXI

Vol 23, n.º 48, agosto 2024



ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
Y HUMANIDADES



**UNED**  
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA  
Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

---

Publicación semestral de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de Costa Rica, abierta a la reflexión y discusión de problemas actuales de la sociedad y nuevas corrientes de pensamiento.

**Búsquenos en el portal de revistas de la UNED:** <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>

El nombre oficial de la publicación es **Revista Espiga**. Su ISSN electrónico (International Standard Serial Number) es 2215-454. Cada año, se publican **dos números semestralmente** en formato electrónico. Dichas publicaciones se han mantenido ininterrumpidas desde el 2000, fecha en que se publicó el primer número.

**Objetivo:** La *Revista Espiga* es el medio de difusión y referencia académica nacional e internacional de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades (ECSH) para la producción intelectual especializada en conocimiento social y humanístico. Sus publicaciones son espacios de reflexión académica y de encuentro que fomentan los conocimientos y las experiencias, con el fin de nutrir y orientar con proyección y responsabilidad social la acción formativa de toda la comunidad universitaria.

El **público meta** es la comunidad de investigadores nacionales e internacionales, estudiantes y todas aquellas personas que se interesen en las ciencias sociales y las humanidades. Es de **acceso abierto** y no tiene costo de envío, procesamiento ni tampoco la eventual publicación de los escritos para quienes decidan publicar.

La *Revista Espiga* es de publicación continua y recibe colaboraciones durante todo el año; de tal manera, los artículos aceptados y que cumplan todo el proceso editorial, serán publicados en el número que según corresponda. Los escritos que se envíen a consideración para su eventual publicación, deben ser **originales** e **inéditos** (ver Declaración jurada).

La revista cuenta con las siguientes secciones:

-**Presentación:** escrita por la persona a cargo de la dirección o del proceso editorial, o por alguien del Comité Editorial.

-**Artículos:** ensayos académicos y textos científicos derivados de investigaciones o proyectos de extensión, o deconstrucciones metodológicas aplicables a investigaciones o proyectos de extensión. Deben ser actuales y de interés académico y social.

-**Vida Universitaria:** que puede incluir discursos, conferencias y ponencias de autoridades y de la comunidad universitaria de la UNED. (Esta sección no es arbitrada; su objetivo fundamental es la divulgación del quehacer universitario.)

El contenido de los artículos aquí publicados es de exclusiva responsabilidad de las personas autoras. Se permite su reproducción parcial o total, previa autorización por escrito de la *Revista Espiga*.

Las colaboraciones pueden enviarse a: [revistaespiga@uned.ac.cr](mailto:revistaespiga@uned.ac.cr)

Mercedes de Montes de Oca, San José, Costa Rica.



---

## Equipo editorial

### Director a.i. / Editor

Lic. Giorgos Katsavavakis, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### Comité Editorial

Mag. Adrián Jaén España, Universidad de Costa Rica (UCR), Costa Rica

Dra. Ana Sofía Solano Acuña, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica

Dr. Edgar Tafoya Ledesma, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México

Mag. Floreny Ulate Artavia, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

Mag. Gustavo Cabezas Barrientos, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

Mag. Jéssica Villareal Salazar, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

Mag. Margot Arley Fonseca, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

Dra. Susanne Müller-Using, Universität Kassel, Alemania

### Comité Científico Nacional e Internacional

Dra. Ana Belen Olmos Giupponi, Universidad de Stirling, Reino Unido

Dra. Ana María Rodero Bermúdez, Universidad Abierta de Cataluña, España

Dra. Bárbara Potthast, Universität zu Köln, Alemania

Dr. Bruno Amaro Lacerda, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

Dr. Carlos Rojas Osorio, Universidad de Puerto Rico en Humacao, Puerto Rico

MSc. Carlos Santovenia Pérez, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Nicaragua

Dra. Coral Herrera Gómez, Observatorio de Género y Medios Centroamericano, España

Dra. Coralía Gutiérrez Álvarez, Universidad Autónoma de Puebla, México

Dr. Eduardo Abdo Yázigi, Universidade de Sao Paulo, Brasil

Dr. Eduardo Madrigal Muñoz, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Eugenio Bustos Ruz, Asociación de Archiveros, Chile

Dr. Francisco Ganga Contreras, Universidad de Los Lagos, Chile

Dr. Freddy Esquivel Corella, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dra. Ilka Treminio Sánchez, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. José Antonio Fernández Molina, Universidad Nacional, Costa Rica

Dra. Kylan Turner, Arizona State University, Estados Unidos

MSc. Karen Calvo Díaz, Universidad Nacional, Costa Rica

MSc. Larissa Castillo Rodríguez, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Costa Rica

M.L. Laura Casasa Núñez, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dra. Laura Giraudo, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España

Dra. Laura Machuca Gallegos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, México

Dra. Lucrecia Enriquez Agrazar, Pontificia Universidad Católica, Chile

Dra. María Eugenia Bozzoli Vargas, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

MSc. Mariela Cervantes Obando, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Miguel Picado Gatjens, Universidad Nacional, Costa Rica

Dr. Miguel Romero Saiz, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Dra. Mónica Perea Anda, Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Dr. Orlando Mejías Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Nicaragua

Dr. Rafael Gullock Vargas, Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica



---

Dr. Ronald Soto Quirós, Université de Bordeaux/Université Bordeaux Montaigne, Francia  
Dr. Rodrigo Quesada Monge, Universidad Nacional, Costa Rica  
MSc. Thelma López Briceño, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Nicaragua  
Dr. Thiago Duarte Pimentel, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil

### **Edición de números especiales**

Licda. Lindsay Chávez Garro, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica  
Mag. Yinnia Mora Ordoñez, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica  
Licda. Ariadna Calderón Herrera, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Corrección de estilo**

Mag. José Pablo Mora Ortega, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Traducción al inglés**

Mag. Yinnia Mora Ordoñez, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Traducción al francés**

Mag. Ingrid Martínez Bohórquez, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Grabación de audios**

Mag. José Alberto Navarro Gómez, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Elaboración de archivos HTML y EPUB**

Mag. Ernesto Faerron Chavarría, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Soporte técnico**

Ing. Steven Segura Jiménez, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Comunicación RS**

Mag. Ángela Arias Molina, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica

### **Apoyo editorial (estudiantes)**

Sofía Amey Monge y Sara Fallas Rodríguez, UNED, Costa Rica



---

## Contenido

<b>Presentación</b> Giorgos Katsavavakis	VII
<b>El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución</b> Luis Paulino Vargas-Solís	1-30
<b>El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa</b> Ariane Grau-Crespo	31-51
<b>Los derechos humanos en Costa Rica ante la encrucijada del «ultra neoliberalismo y la derecha alternativa Alt-Righ» del siglo XXI. Mecanismos para resistir</b> Ana Lucía Fernández-Fernández	52-73
<b>La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI</b> Ana Lupita Chaves-Salas	74-108
<b>Ley de Desconcentración Hospitalaria: efectos, límites y discrecionalidad en el escenario del cuasimercado en Costa Rica</b> Esperanza Tasies-Castro, María del Rocío Chamorro, Cesar Gómez-Calderón	109-127
<b>Trazando el mapa de la seguridad: Efectos de los programas de ajuste estructural en Costa Rica a partir de la década de 1980</b> Gustavo Cabezas-Barrientos	128-151
<b>Políticas económicas de finales de siglo XX e inicios de siglo XXI: Semilla del desmantelamiento del Sector Agropecuario en Costa Rica</b> Carlos Alfaro-Rodríguez	152-180
<b>La experiencia neoliberal costarricense: análisis de resultados a nivel ambiental, 1980-2023</b> Edgar Eduardo Blanco-Obando	181-200
<b>Realidades socioterritoriales de la vivienda en Costa Rica: entre el déficit habitacional, la participación ciudadana y el (des)financiamiento</b> Andrés Jiménez-Corrales	201-226
<b>La infraestructura vial en Costa Rica: del enfoque centrado en el rezago, al enfoque prospectivo</b> Maximiliano López-López	227-244



---

**El modelo eléctrico costarricense, la reforma neoliberal y la transición energética**

Fernando Lizana-Moreno

245-269

**Incompetencia y complacencia administrativa sobre proyectos de agua en Costa Rica**

Freddy Pacheco-León

270-298

**Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual**

Adrián Jaén-España

299-326



## Presentación

### Las advertencias inadvertidas

La acción de advertir busca prevenir e implícitamente aconsejar; en este sentido, la academia tiene un rol clave, en todo momento histórico de un país, para emitir criterio experto y brindar información científica cuando, por ejemplo, en el caso de las ciencias sociales, las circunstancias socioeconómicas lo demandan. Así lo hicieron muchas voces críticas en la década de 1980, cuando la ola neoliberal en Latinoamérica comienza a desestructurar las capacidades de los Estados nacionales para abrirle paso, con mayor ritmo e intencionalidad, a las fuerzas del mercado mediante lo que el ideólogo neoliberal Milton Friedman llamó la terapia de shock; es decir, cambios muy rápidos en el menor tiempo posible, sin posibilidad de que las fuerzas sociales afectadas tuvieran oportunidad de reaccionar. Voces que advertían de las inminentes consecuencias: menos oportunidades para las mayorías y más concentración de riqueza, que devendría en la profunda desigualdad en la distribución del ingreso que hoy, 2024, se vive alrededor del mundo<sup>1</sup>. En América Latina se ubica varios de los países con mayor desigualdad en el mundo, uno de ellos es Costa Rica, junto con México, Colombia y Brasil<sup>2</sup>. En todos, las políticas neoliberales se han aplicado con galopante rigurosidad durante décadas.

Estas desigualdades no son amorfas. En nuestro país deja ver sus rostros en hospitales públicos, con largas listas de espera; en escuelas y colegios públicos, con cientos de órdenes sanitarias; en carreteras atascadas que ocasionan que las personas pierdan no solo bienes materiales por el desgaste de su automotor, sino su equilibrio emocional; en racionamientos de agua y electricidad debido, en ocasiones, a proyectos con motivaciones ideológicas; y la enumeración de distorsiones puede ampliarse en varios renglones más. No es casualidad que, en 2023, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico haya calificado a Costa Rica como el más desigual de esta organización: Un país sumamente desigual, en la región más desigual del mundo.

En contraste, por ejemplo, la oferta en salud privada es amplia para un sector pequeño que puede acudir a ella, mientras la oferta en educación

---

<sup>1</sup> OECD, *Todo mundo a bordo. Lograr el crecimiento incluyente* (Guanajuato: Universidad de Guanajuato, 2016), 17.

<sup>2</sup> OECD et al., *Perspectivas económicas de América Latina 2023: Invirtiendo para un desarrollo sostenible* (Paris: OECD Publishing, 2023), 72, <https://doi.org/10.1787/5cf30f87-es>. El Economista, «Costa Rica y México están entre los países de la OCDE con más desigualdad», 24 de noviembre de 2023, <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Costa-Rica-y-Mexico-estan-entre-los-paises-de-la-OCDE-con-mas-desigualdad-20231124-0019.html>

---

privada prolifera y genera réditos para quienes invierten en esta. Del otro lado, la demanda de un amplio sector de la población que no puede acceder a estos servicios no encuentra una respuesta de carácter universal (acceso masivo, de calidad y equidad)<sup>3</sup> para atender sus necesidades en salud y educación. Las advertencias que se dieron desde la década de 1980, sus consecuencias hoy son realidades que afectan a millones de personas en lo individual, a miles de familias y a la sociedad como un todo, cuyo contrato social está cada vez más abandonado<sup>4</sup>.

Con lo anterior puesto en perspectiva, en 2022, tras el resultado de la segunda ronda electoral y avizorando el endurecimiento de las medidas neoliberales, el Comité Editorial de *Revista Espiga* se propuso convocar a un equipo de voces expertas para que contextualizara el cambio estructural que sucede en el país desde la década de 1980, a raíz de los tres programas de ajuste estructural promovidos desde Washington e implementados por la élite política y económica local. ¿Qué decisiones se tomaron en estas décadas y cuáles son sus consecuencias?

La respuesta a estas interrogantes se esgrime en los doce textos que publicamos en el presente número especial, denominado **Neoliberalismo en Costa Rica: cuatro décadas de advertencias inadvertidas. Propuestas para encauzar el régimen político-económico institucional costarricense del siglo XXI.**

A manera de prolegómeno, contamos con la colaboración del economista Luis Paulino Vargas Solís y su escrito «El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución». Vargas Solís es una de las voces de mayor autoridad en el país, dados sus amplios estudios, desde la década de 1990, sobre el neoliberalismo en Costa Rica, lo que, determinantemente enriquece el contenido del presente número.

La intención de este compendio va más allá de la prognosis expuesta en cada manuscrito, en el sentido de ofrecer propuestas puntuales en cada uno de los textos publicados y sus respectivas áreas. Como sociedad, es impostergable que se implementen medidas profundas con sentido social universal que colaboren en la reconstrucción del contrato social, hoy con mayor urgencia debido a la acongojante situación que vive el país. Los problemas nacionales no se solucionan con amenazas desde los sitios de poder ni con afrentas a otros poderes en un Estado republicano, tampoco con la asignación de culpas a otros actores cuando la imposibilidad de lograr acuerdos proviene precisamente de la incapacidad de que quien gobierna no puede –o no quiere– establecer puentes dialógicos constructivos. Si el país no encausa su rumbo, las advertencias que han sido inadvertidas en las últimas décadas pueden llevar a nuestra nación a un

---

<sup>3</sup> Juliana Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea, *La búsqueda de una política social universal en el Sur: actores, ideas y arquitecturas* (Costa Rica: Editorial UCR, 2019), 8.

<sup>4</sup> PEN, Sinopsis Estado de la Nación (38), 2022.



---

punto de no retorno, como lamentablemente ya se dibuja en algunas zonas del país en cuanto a seguridad se refiere.

Este numero especial propone un ejercicio reflexivo y augura un diálogo franco entre todas las fuerzas vivas para que el país se aleje de la categoría de Estado fallido. Este especial, en forma de advertencia, busca que las inadvertencias se transformen en crecimiento incluyente y oportunidades sólidas para todas las poblaciones que habitan en el territorio costarricense. Pretende ser una semilla, o muchas, en busca de tierras fértiles.

**Giorgos Katsavavakis**  
Editor *Revista Espiga*



Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

### A manera de prolegómeno

## El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución

Luis Paulino Vargas-Solís \*  
<https://orcid.org/0000-0001-9503-9802>

### Resumen

El Proyecto Neoliberal surge en Costa Rica a partir del diagnóstico que, por entonces, se volvió dominante, según el cual el viejo Proyecto Desarrollista se había «agotado». Desde las propuestas iniciales –desregulación financiera, apertura comercial, supresión de las formas tradicionales de proteccionismo, liberalización de los flujos de capitales, neoproteccionismo exportador– se avanzará progresivamente en un proceso que, con el tiempo, tendrá algunas mutaciones importantes, configurando así nuevas etapas en el devenir del Proyecto. Este ha sido muy exitoso en la atracción de capitales extranjeros y en la dinamización de las exportaciones originadas en zonas francas. Pero de ese mismo éxito surgen sus más graves problemas, que se expresan en una economía dualizada, y en un conjunto de presiones competitivas negativas sobre el resto de la economía fuera de zonas francas. Son problemas estructurales que afectan negativamente el empleo, los ingresos de la población, la sostenibilidad de las finanzas públicas y, en último término, la equidad distributiva.

**Palabras clave:** Neoproteccionismo, dualización, financiarizado, desarrollo económico, desigualdad.

\* Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Licenciado en Economía de la UCR. Investigador independiente y catedrático jubilado de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). En la última década fungió como director del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo de la UNED; además, es autor de más de diez libros y de múltiples artículos científicos y académicos. En el 2010, el Ministerio de Cultura le otorgó el Premio Nacional Aquileo Echeverría, categoría ensayo, por su libro *El candado y la llave: ideología y realidad de la propiedad intelectual*. Correo: [lpvaso@gmail.com](mailto:lpvaso@gmail.com)

## The neoliberal Project in Costa Ric (1984-2024). Origins, implementation, and evolution

### Abstract

The neoliberal project surfaced in Costa Rica as a result of the diagnosis that, at the time, turned out dominant and claimed that the former development model had worn-out. From the initial proposals- financial deregulation, commercial opening, suppression of the traditional ways of protectionism, the liberalization of commercial flows, exporting neo-protectionism- a process will progressively advance that, with time, will experience some important mutations, adjusting new stages in the project's future. This project has been very successful when attracting foreign capitals and the revitalization of the exports that come from free zones. From that same success, serious problems have emerged, expressed in a dualized economy, and a set of negative competitive pressures over the rest of the economy out of the free zones. These are structural problems that affect negatively employment, the population's incomes, the sustainability of the public finances, and lastly, the distributive equity.

**Keywords:** Neo-protectionism, dualization, financed, economic development, inequality.

## Neoliberalismo: orígenes del concepto

En la historia económica de Costa Rica, el período que se inicia en 1984, corresponde a lo que he propuesto identificar como «Proyecto Neoliberal», el cual diferencio del que designo bajo el apelativo de «Proyecto Desarrollista y de Estado Interventor»<sup>1</sup>. Este último correspondería al período de 30 años, comprendido aproximadamente entre 1949 y 1979. Planteado de otra manera, correspondería al período de la así llamada Segunda República. Y si bien el decenio de 1940 (aunque, de hecho, ya desde el decenio de 1930) se vivió una crisis económica, social y política de amplios alcances, la cual representó, asimismo, una fase de transición hacia ese Proyecto Desarrollista, también es claro que este último resulta ininteligible si no se consideran las reformas sociales de inicios de la década de 1940, las cuales ponen bases importantes que hacen posible, y en muchos sentidos marcan el tono y la orientación, de las políticas reformistas, de inspiración socialdemócrata, que identifican ese período desarrollista, hasta finales del decenio de 1970.

Esto último lo dejo planteado, al modo de breve introducción, omitiendo cualquier discusión en profundidad sobre esa cuestión. Es una temática que he venido trabajando, y la cual espero desarrollar en otras publicaciones. Este artículo que aquí me ocupa, tiene otro propósito: ofrecer un marco general de interpretación, para tratar de comprender el advenimiento, la implantación, el desenvolvimiento y la evolución, hasta el momento actual, de lo que he propuesto designar como el «Proyecto Neoliberal».

Acaso sea necesario, como primer paso, discutir la designación elegida, en particular, el apelativo de «neoliberal», procurando despojarlo de cualquier connotación descalificante. El concepto emerge hacia los decenios de 1930 y 1940, a partir del Coloquio Lippmann (París, agosto de 1938), y luego, en 1947, la Conferencia de Mont Pelerin, liderada por el economista austriaco Friedrich Hayek, que da lugar a la fundación a la Sociedad de Mont Pelerin. Quin Slobodian<sup>2</sup> muestra que fue en el primero de los mencionados encuentros, cuando surge el concepto. Lo cual ponía en evidencia la preocupación subyacente, atinente a la necesidad de reconstituir la propuesta filosófica, ideológica y política del liberalismo, ante la constatación de su decadencia y su desplazamiento por ideologías consideradas colectivizantes, estatizantes o, en último término, socialistas. El «nuevo liberalismo», o neoliberalismo, quería ser, entonces, un remozamiento y una puesta al día de la filosofía económica liberal. Es así como emerge el concepto de «nuevo liberalismo» o «neoliberalismo». Quienes lo proponen son los mismos que, en aquellos momentos, estaban interesados por recuperar, revitalizar y relanzar la filosofía e ideología liberal, en el convencimiento de que estas habían caído en descrédito y habían perdido influencia. Por ello mismo, les pareció necesario dar forma a ese «nuevo» liberalismo, como al modo de una contraofensiva contra lo que estos mismos autores consideraban ideologías «colectivizantes» que, por el hecho de serlo, resultaban —o al menos eso afirmaban esos pensadores— «totalitarias». Eso es algo que queda recogido, de forma muy clara, en el clásico de Friedrich Hayek,

---

<sup>1</sup> Esta idea la dejé planteada por primera vez en un artículo de 2016, que retomo y profundizo en este escrito. Me satisface comprobar que las hipótesis que dejé planteadas en ese artículo, encuentran respaldo en la evidencia empírica: (Vargas Solís 2016).

<sup>2</sup> Quinn Slobodian, *Globalism. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.

*Camino de servidumbre*<sup>3</sup>. Cuando, por otra parte, como asimismo pone en evidencia el trabajo de David Díaz<sup>4</sup>, todavía durante el decenio de 1980 en Costa Rica, el concepto «neoliberalismo» era utilizado por quienes se adscribían a esa filosofía y ese programa político e ideológico. Esas personas se reconocían a sí mismas como «neoliberales», sin que eso les representase ninguna incomodidad, sino, más bien, como un marcador de identidad que era motivo de orgullo.

Dejo esta discusión aquí, simplemente como una aclaración introductoria necesaria. En otro trabajo, que llevo bastante adelantado, espero desarrollarlo con más detenimiento.

El influjo del neoliberalismo de Costa Rica empezó a sentirse ya desde el decenio de 1950. La fundación de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), en 1958, es indicio de tal cosa. Eran los años del Proyecto Socialdemócrata-Desarrollista, el cual atribuía un fuerte papel de liderazgo al Estado, tanto en la conducción de los procesos de desarrollo de la economía, cuanto en la promoción de una mayor igualdad social. La ANFE permanecía, entre tanto, como una voz minoritaria, marginal, que se esforzaba por mantener vivo el discurso del liberalismo económico. Marchena Sanabria le atribuye una adhesión a los principios del liberalismo clásico<sup>5</sup>, pero eso es dudoso, como el mismo Marchena lo admite, al reconocer la influencia de Hayek. Miguel Ángel Rodríguez, expresidente de Costa Rica, y miembro fundador de la ANFE, lo reafirma, cuando reconoce la vinculación de la ANFE con la Sociedad de Monte Pelerin, y reseña, entre sus logros, la visita a Costa Rica de personalidades, muy influyentes y reconocidas a nivel mundial, como el mismo Hayek, además Ludwig von Mises, Milton Friedman, George Stigler y James Buchanan, todos los cuales, con el paso del tiempo, serían galardonados en el llamado Premio Nobel de Economía<sup>6</sup>. El historiador David Díaz reconoce en los intelectuales vinculados a la ANFE, un rol importante en la configuración, y gradual asentamiento, de un planteamiento neoliberal en Costa Rica, incluso por medio de su influencia en el gobierno de José Joaquín Trejos Fernández (1966-1970), si bien este último decía de sí mismo estar influido principalmente por el socialcristianismo y la Doctrina Social de la Iglesia Católica. También la ANFE influyó en el programa de la Coalición Unidad que llevó a la presidencia a Rodrigo Carazo Odio (1978-1982), en cuyo gobierno, marcado por múltiples conflictos y divisiones internas, participaron figuras importantes del anfismo<sup>7</sup>. Como lo indiqué anteriormente, Díaz Arias deja en evidencia que, al menos hasta la segunda mitad del decenio de 1980, los pensadores e ideólogos del neoliberalismo en Costa Rica, se reconocían a sí mismos, de forma explícita, como tales, es decir, como neoliberales. Algunos de esos personajes, hoy se sienten incómodos con ese concepto y prefieren eludirlo. En todo caso, esto reafirma la validez del concepto «neoliberalismo» para identificar una determinada corriente de pensamiento, y un particular proyecto político-ideológico.

<sup>3</sup> Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza Editorial S.A., 2020 [1944].

<sup>4</sup> David Díaz Arias, *Chicago Boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)* (San José: UCR, 2021).

<sup>5</sup> Jorge Marchena Sanabria, «Rastreado los orígenes del (neo) liberalismo costarricense. La influencia de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) como centro intelectual, 1970-1990», *Estudios* (Universidad de Costa Rica), n.º 33 (Diciembre 2016): 100-128.

<sup>6</sup> Miguel Ángel Rodríguez, «Enamorada de la libertad: Cecilia Valverde», *La República*, San José, 19 de junio de 2017.

<sup>7</sup> Díaz Arias, 2021.

## Recuadro 1

**El keynesianismo de la síntesis neoclásica**

También designado como la síntesis neoclásica de Keynes, surge a partir de una relectura de su obra fundamental (*Teoría General de Empleo, el Interés y el Dinero*, de 1936), originalmente planteada por el economista inglés John Hicks, y luego popularizada a nivel mundial por el economista estadounidense Paul Samuelson, por medio de su famoso manual. Hicks, básicamente reintrodujo a Keynes en los marcos de la teoría neoclásica, y, al reformular su teoría, la formalizó como un conjunto de equilibrios simultáneos, tanto en el mercado de dinero como en el mercado de bienes y servicios, lo cual estaba seguramente inspirado el modelo de equilibrio general, desarrollado originalmente por el economista francés Léon Walras. Eso queda sintetizado en el modelo IS/LM (IS: inversión y ahorro, por sus siglas en inglés; LM: demanda de dinero o de liquidez y oferta de dinero por sus siglas en inglés). La economista inglesa Joan Robinson, discípula de Keynes, pero, por mérito propio, una de las más grandes figuras de la economía en el siglo XX, designó a la síntesis neoclásica como «keynesianismo bastardo».

**Ascenso del neoliberalismo**

El decenio de 1970 trajo consigo fenómenos económicos que implicaron el derrocamiento del keynesianismo de la síntesis neoclásica, que había sido hegemónico durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y aceleraron el ascenso de las tesis neoliberales. Estas ganan preeminencia no solo en lo político e ideológico, sino también en lo teórico: la «nueva macroeconomía clásica» logra, en la práctica, reinstaurar la ortodoxia neoclásica pre-keynesiana, sin cambios sustantivos respecto de esta última, pero apelando a nuevas y más sofisticadas hipótesis –las tesis monetaristas, las Expectativas Racionales, los Ciclos Reales, los Mercados Eficientes– y matematizando la teoría de forma aún más elegante. Hay buenas razones para considerar que el Chile de Pinochet –pero también la dictadura militar implantada en Argentina en 1976– fueron al modo de experimentos anticipatorios, y bastante radicalizados (en especial el chileno) del programa neoliberal. Sin embargo, los hechos políticamente decisivos fueron el ascenso de Margaret Thatcher, elegida en mayo de 1979 como primera ministra de Reino Unido, y, luego, la elección de Ronald Reagan, quien asume la presidencia de Estados Unidos en enero de 1981.

**Implantación del neoliberalismo en Costa Rica**

Ese contexto permite entender, por otra parte, que la crisis económica que Costa Rica sufre entre 1980 y 1982, sea una fase de transición, un parteaguas que delinea un antes y un después, y da impulso e imprime celeridad al programa neoliberal en Costa Rica. Se impone una narrativa que claramente proviene de los pensadores neoliberales, y que razona desde las categorías propias de la teoría económica neoclásica, justo en el momento cuando esos planteamientos, teóricos y político-ideológicos, emergen hacia una posición de hegemonía a escala mundial. La confluencia de esos diversos aspectos permite privilegiar una interpretación que asegura que el modelo desarrollista, de desarrollo «hacia adentro» e intervención estatal, se había «agotado» y que era inevitable una reorientación, la cual, desde

luego, debía trazarse según los lineamientos derivados del emergente paradigma neoliberal. Esa narrativa ha pasado a ser tan dominante que uno la encuentra recogida –sin ningún reparo crítico– en la historiografía costarricense, por ejemplo, en *Chicago Boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica*<sup>8</sup>, de David Díaz, y en *Historia de Costa Rica*<sup>9</sup>, de Iván Molina y Steven Palmer, quienes, en cambio, ignoran, o apenas citan marginalmente, y de forma descalificante, los planteamientos críticos que otras personas hemos tratado de formular. Creo necesaria una relectura crítica del Proyecto Desarrollista y, en especial, de la crisis de 1980-1982, algo en lo cual he venido avanzando. La evidencia claramente sugiere que la cuestión es más matizada de lo que esa versión dominante sugiere.

Las referencias en que es posible ubicar ese planteamiento, son múltiples. Algunos ejemplos, especialmente claros, son los siguientes: *Costa Rica: una economía en crisis*<sup>10</sup>, de Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, *Crisis económica y ajuste estructural*<sup>11</sup>, de Thelmo Vargas, y *Políticas Económicas en Costa Rica*<sup>12</sup>, de Alberto Di Mare. Una formulación que ofrece una excelente síntesis de ese diagnóstico es la que aquí aporta Jorge Corrales<sup>13</sup>:

(...) fue notoria la creencia en la necesidad de disponer de tecnología altamente capitalizadas, por lo cual el precio del capital (el tipo de interés) habría de ser subsidiado. Simultáneamente, la mayoría de los programas sociales del nuevo estado paternalista, se reflejaron en esquemas tributarios basados en el gravamen a la planilla, lo cual se traduce en un encarecimiento de la mano de obra.

La existencia del arancel promovió la producción hacia adentro y no hacia la exportación (...) el encarecimiento relativo de la mano de obra, en comparación con el capital, provocó que la industria fuera capital-intensiva, cuando más bien **la abundancia relativa de factores productivos de nuestros países, indicaba la decisión hacia técnicas trabajo-intensivas** (p. 38, énfasis agregado).

El diagnóstico es claro: el modelo económico de Costa Rica se fundaba en una alteración, políticamente inducida, en los precios relativos y, por lo tanto, en una modificación artificial en las rentabilidades relativas entre distintas actividades económicas. Esa alteración –o «distorsión», según la jerga usual entre economistas– implicó que el desarrollo de la economía se orientaba desde criterios que contrariaban los principios de las «ventajas comparativas», puesto que se impedía que el mercado registrase correctamente el dato, muy básico, de que el factor trabajo era el más abundante. Era, además, un modelo de desarrollo «hacia dentro», el cual se basaba, asimismo, en la vigencia de una tasa de cambio dólar-colón fija, lo cual

<sup>8</sup> Díaz Arias, 2021.

<sup>9</sup> Iván Molina y Steven Palmer, *Historia de Costa Rica*, San José: UCR, 2022.

<sup>10</sup> Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, *Costa Rica: una economía en crisis*, San José: Stvdivm, 1983.

<sup>11</sup> Thelmo Vargas, «El ajuste estructural de la economía costarricense», En *Crisis económica y ajuste estructural*, de Luis Paulino Vargas Solís, 61-84 (San José: EUNED, 1990).

<sup>12</sup> Alberto Di Mare, «La economía costarricense durante los primeros veinte años de la Academia de Centroamérica», En *Políticas Económicas en Costa Rica*, Tomo I, de Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, 27-37 (San José: Academia de Centroamérica, 1990).

<sup>13</sup> Jorge Corrales Quesada, «La crisis de la economía costarricense: Reglas versus Autoridades», En *Costa Rica Hoy: La crisis y sus perspectivas*, de Jorge Rovira Mas, 37-56 (San José: EUNED, 1983).

propiciaba la sobrevaloración de la moneda, e inducía, en consecuencia, un «sesgo antiexportador». Aparte el uso ineficiente de los factores de la producción que todo esto comportaba, sucedía, además, que las posibilidades de dinamización de la economía quedaban acotadas por los límites que le imponía un mercado pequeño y limitado. Este último era un problema que seguiría incidiendo, incluso en los marcos de la estrategia de integración centroamericana, puesto que, hasta en el mejor de los casos, este mercado centroamericano tan solo poseía muy reducidas dimensiones.

En resumen: el diagnóstico que se planteaba, quedaba formulado desde los criterios de optimalidad de Pareto, que postula la teoría neoclásica, y según los planteamientos de la así llamado «teoría de las ventajas comparativas» en el comercio internacional, que, aunque no con ese nombre, fue originalmente planteada por David Ricardo en el capítulo VII de sus «Principios de Economía Política y Tributación»<sup>14</sup>, pero, en particular, recupera los planteamientos del modelo de Herscher-Ohlin, originalmente postulado en un libro del segundo autor –Bertil Ohlin– publicado en 1933<sup>15</sup>.

Esa era la inspiración teórica del modelo, lo que proporcionaba bases endebles, puesto que se alimentaban de desarrollos teóricos que han sido severamente cuestionados, sin que jamás se proporcione una respuesta satisfactoria a esas interpelaciones. Desde las críticas que Piero Sraffa formulara en el decenio de 1930 a la coherencia interna de la teoría desde el lado de la oferta<sup>16</sup>, pasando por los cuestionamientos de Joan Robinson a la teoría neoclásica del capital, la cual dio lugar al largo debate teórico entre los dos Cambridge (el estadounidense y el británico)<sup>17</sup>, e incluyendo, asimismo, el severo varapalo que la teoría recibió, desde dentro mismo del propio paradigma, a través del «Teorema de Sonnenschein-Mantel-Debreu»<sup>18</sup>. Por su parte, Frank Ackerman y Alejandro Nadal ofrecen una crítica teórica, rigurosa y profunda, en relación con las múltiples debilidades e incoherencias que lastran el planteamiento neoclásico<sup>19</sup>. También Steven Keen hace un amplio y meticuloso recorrido sobre los diversas debilidades y deficiencias de esa teorización<sup>20</sup>. Los trabajos de Ha-Joon Chang (entre muchos otros trabajos suyos, cito como especialmente relevante *Retirar la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*<sup>21</sup>), y Mariana Mazzucato (entre sus muchas publicaciones, de momento solo cito *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*<sup>22</sup>), demuestran, con sólida evidencia, que el desarrollo capitalista exitoso solo es posible desde un vigoroso liderazgo estatal.

<sup>14</sup> David Ricardo, Principios de economía política y tributación (México: Fondo de Cultura Económica, 2014 [1817]).

<sup>15</sup> Bertil Ohlin, Interregional and International Trade (Cambridge MA: Harvard University Press, 1967 [1933]).

<sup>16</sup> Un buen resumen de esas críticas sraffianas se encuentra en: (Osorio Vaccaro 2021).

<sup>17</sup> Joan Robinson, «The production function and the theory of capital», *Review of Economic Studies* (Oxford University Press) 21, n.º 2 (1953): 81-106.

<sup>18</sup> Kenneth J Arrow y Gerard Debreu, «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy», *Econometrica* (Econometric Society), July 1954: 265-290. Hugo Sonnenschein, «Market Excess Demand Functions», *Econometrica* (Econometric Society) 40, n.º 3 (May 1972): 549-563.

<sup>19</sup> Frank Ackerman y Alejandro Nadal, *Ensayos críticos sobre la Teoría del Equilibrio General* (México: Siglo XXI Editores, 2013).

<sup>20</sup> Steve Keen, *La economía desenmascarada* (Madrid: Capitán Swing Libros S.L., 2011).

<sup>21</sup> Ha-Joon, Chang, *Retirar la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica* (Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004).

<sup>22</sup> Mariana Mazzucato, *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado* (Barcelona: RBA Libros S.A., 2019).

En el siempre complejo proceso de formulación de las políticas, ese diagnóstico quedó recogido y reflejado, de forma más o menos matizada, más o menos implícita o explícita en las diversas propuestas de política formuladas. Al avanzar el decenio de 1980, y durante un período que se extendió por más de una década, estas políticas quedaron usualmente categorizadas y designadas bajo el concepto de «ajuste estructural», seguramente como resultado de la firma del Programa de Ajuste Estructural I (PAE-I) en 1985. Y todavía más, puesto que luego vendrían el PAE-II (1989) y el PAE-III, este último aprobado por la Asamblea Legislativa a finales de 1994. Eduardo Lizano, seguramente el economista costarricense más influyente de por lo menos los últimos 40 años, definía el ajuste estructural en estos términos<sup>23</sup>:

Así, una política o un programa de ajuste estructural (PAE) es un conjunto de medidas y de decisiones públicas cuyo propósito no es otro que eliminar o reducir, sustancialmente, **los obstáculos y entramientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción** para así acelerar el desarrollo económico del país, base, a la vez, del progreso social de toda la población (p. 40, énfasis agregado).

Lo que he puesto en negrita en la cita anterior, claramente nos remite a lo que ya Jorge Corrales indicaba en la cita de párrafos atrás: estamos hablando de una asignación ineficiente de los factores, la cual deben ser corregida. La reestructuración económica en curso, que se pone en marcha básicamente a partir de 1984, y a la que se le designaba como «ajuste estructural», apunta en esa dirección: debe posibilitarse que las señales de precios operen correctamente, de forma que se asignen eficientemente los recursos, lo cual implica que los mercados funcionen con libertad, que las ventajas comparativas se expresen en la organización productiva de la economía y, por lo tanto, que esta se reoriente hacia los mercados externos, lo cual implica hacer de las exportaciones el motor principal que mueva la economía.

### El decisivo liderazgo intelectual de Eduardo Lizano

Lizano contribuyó, como nadie más, a darle claridad, coherencia e integralidad a las políticas de ajuste estructural, y su obra «Desde el Banco Central»<sup>24</sup> es, a estos efectos, una referencia fundamental, como al modo de una acta fundacional que inspiró y guió esas políticas. Pero, además, Lizano supo ofrecer, con mucha sabiduría, planteamientos que resultaban especialmente atractivos y convincentes, revestidos de un aspecto pragmático y muy aterrizado, ajenos a las discusiones, de tintes más ideologizados y filosóficos, que caracterizaban a los pensadores de la vieja ANFE. Recuérdese que Lizano fue nombrado presidente del Banco Central, por el presidente Luis Alberto Monge, en septiembre de 1984. Este libro recoge diversas conferencias que él dictó desde esa posición, a lo largo de 1985 y 1986. Una revisión del índice respectivo, permite ilustrar, de forma sucinta, sus alcances y significación:

- «Primera Parte: Política Monetaria y Crediticia», delinea un amplio programa de desregulación y liberalización del sistema financiero, y de redefinición de las funciones del Banco Central.

<sup>23</sup> Eduardo Lizano Fait, «Programa de Ajuste Estructural», En *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, de Luis Paulino Vargas Solís, 37-60 (San José: EUNED, 1990).

<sup>24</sup> Eduardo Lizano Fait, *Desde el Banco Central* (San José: Academia de Centroamérica, 1988).

- «Segunda Parte: Estabilidad, Reactivación y Crecimiento», propone un programa para el desmantelamiento de las políticas proteccionistas, lo mismo las que beneficiaban a la industria manufacturera que a la agricultura, y reafirma la centralidad de las exportaciones como motor del desarrollo.
- «Tercera Parte: Deuda Externa», un examen metódico y profundo sobre un problema que, en aquellos años, tenía una incidencia muy importante, incluyendo los aspectos atinentes a la «condicionalidad cruzada» que, por entonces, los diversos organismos financieros internacionales le imponían a Costa Rica.
- «Cuarta Parte: Otros», aquí profundiza aspectos atinentes a la reforma del sistema financiero, en relación, sobre todo, con los bancos públicos, y propone nuevos lineamientos para las políticas salariales, en función de la evolución de la productividad y las ganancias empresariales.

Lizano logró, así, preparar el terreno y, al mismo tiempo, anticipar el curso de las políticas de reestructuración de la economía costarricense que se aplicarían en los años siguientes, hasta bien entrado el decenio de 1990, y con consecuencias que se prolongan hasta el siglo XXI, puesto que esa reestructuración, que Lizano dibujó con singular claridad, determinó, no al completo, pero sí en parte considerable, la evolución de la economía costarricense en el nuevo siglo, en la medida en que sentó las bases de los procesos de apertura a las importaciones y los flujos de capitales extranjeros y el peso creciente y cada vez más significativo que adquirirán las exportaciones orientadas a mercados fuera del área centroamericana. También ahí quedaron definidos los rasgos principales del sistema financiero que actualmente tenemos, con todas las amplias consecuencias que eso tiene para el devenir de la economía y de la sociedad costarricense.

### **Avanza el proceso de reestructuración**

Un hito, en particular, merece ser destacado: la aprobación de la ley 6955, llamada de «Equilibrio Financiero del Sector Público», la cual empezó a regir en marzo de 1984. Aparte sus énfasis, fuertemente restrictivos en lo fiscal, lo cual era reflejo de la atmósfera ideológica que, por entonces, tendía a prevalecer, esta ley pone en funcionamiento un amplio y dadivoso aparato de estímulo fiscal, por medio de exoneraciones tributarias, a favor de las exportaciones, en primera instancia, pero también, en beneficio de las actividades turísticas. Esta ley aporta un símbolo muy poderoso, porque concreta, con toda claridad, una voluntad política encaminada a favorecer la redefinición de las bases del desarrollo de Costa Rica, y, consecuentemente, propicia a un proceso de reestructuración económica de amplios alcances. Es, de hecho, un punto de quiebre que marca el viraje desde el modelo de «desarrollo hacia adentro» hacia uno de «desarrollo hacia afuera» (según la designación usual).

Inauguraba un nuevo proteccionismo, ahora centrado en las actividades exportadoras, y encaminado a profundizar la inserción de la economía costarricense en los mercados mundiales. Y esto sucedía al mismo tiempo que se desarrollaba un discurso que cuestionaba severamente las políticas proteccionistas, al cual, como ya vimos, Lizano le dio aportes sustantivos. El propio Lizano así lo reconoce, pero, a

su debido momento, también lo justifica, cuando en su libro *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*<sup>25</sup>, plantea lo siguiente:

Cinco programas concretos se echaron a andar: Zonas (sic) francas, importación temporal, contratos de exportación, promoción bananera y ley de turismo. En todos estos casos el intervencionismo estatal jugó un papel importante. La diferencia con respecto al viejo intervencionismo fue, empero, evidente: No (sic) se trataba de fomentar la producción para sustituir importaciones y abastecer el mercado interno, sino **para forzar a los empresarios nacionales a competir en los mercados internacionales** (p. 263, énfasis agregado).

Lo anterior es indicio claro de que, de por medio, había una decisión política, así asumida por los grupos dirigentes de Costa Rica: avanzar en un proceso de reestructuración económica, que implica hacer de los mercados internacionales el motor dinamizador. El hecho de que, para ello, se recurriese a una nueva forma de proteccionismo, y al margen de cómo este era justificado, no es, sin embargo, algo que deba extrañarnos. En realidad, las propuestas neoliberales –discursivamente libremercadistas– siempre se aplican en el contexto de realidades sociopolíticas complejas, y bajo el influjo predominante de los intereses más poderosos y mejor representados. Y siendo que estos últimos tienden a ser los de los sectores económicamente más poderosos, las concreciones políticas observables, aparte ser proclives a tales intereses, también reflejan el sustrato ideológico del neoliberalismo, el cual normalmente alaba y concede un sitio especial a los más ricos, a quienes se les atribuye la virtud (discutible por múltiples razones) de ser quienes invierten, ponen la economía a caminar y generan empleos. Idea, esta última, que en el decenio de 1980 se popularizó a través de la llamada «economía de la oferta» y la hipótesis del «goteo» o «derrame», o sea, la idea que enriquecer a los muy ricos, sería de beneficio para el resto de la sociedad ya que, en algún momento, «la copa se rebalsaría» y la riqueza empezaría a gotear hacia quienes están más abajo en la escalera de las jerarquías sociales<sup>26</sup>.

El programa de política económica que Lizano trazó con tanta lucidez en «Desde el Banco Central», avanzó, de forma más o menos gradual, en los años siguientes. Tanto el PAE I (1985) como el PAE II (1989) reforzaban los procesos de apertura de la economía, a través de los compromisos de desgravación arancelaria, a la vez que respaldaban las medidas tendientes a promover la liberalización financiera y el desmantelamiento de la protección a la agricultura de producción de alimentos. El PAE III (1994) tenía, en cambio, un énfasis en mayor grado centrado en reformar el aparato estatal y promover la privatización de algunas empresas públicas. Con anticipación, desde mediados y a lo largo de la segunda mitad de la década de 1980, los recursos financieros provenientes del gobierno de Estados Unidos, llegaron con el objetivo expreso de apoyar el crecimiento de la banca privada y las políticas

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Un autor como Daniel Lacalle ilustra, con singular claridad, el discurso favorable al enriquecimiento de los más ricos (Lacalle 2013). Autores que ofrecen un discurso crítico, con elementos de filosofía moral, frente a esa apología de la concentración de la riqueza son: (Stegar 2011), (Tello 2020), (Sandel 2023). Específicamente en relación con la tesis del «goteo» o «derrame», véase: (Roberts 2023). Omito mencionar la amplia literatura que ha investigado sobre desigualdad social, entre cuyos autores más destacados, deben mencionarse a Anthony B. Atkinson, Branco Milanovic, James K. Galbraith, Gabriel Zucman, Emmanuel Saenz y, el más célebre de todos, Tomás Piketty.

neoproteccionistas de promoción de exportaciones. Sobre esto último, sugiero ver los trabajos de Carlos Sojo<sup>27</sup>.

En de la década de 1990, se dieron avances significativos, incluida la adhesión, en 1990, al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y, posteriormente, la firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio con México, el primero de esta «nueva generación» de tratados, el cual entró a regir el 1.º de enero de 1995, el mismo en que empezaba a existir oficialmente la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la cual Costa Rica era uno de sus miembros fundadores. Hacia la mitad del decenio, se avanza en reformas importantes vinculadas a la organización institucional del Estado costarricense, pero, sobre todo, reformas, de muy amplias consecuencias, relacionadas con el sistema financiero. Todo esto tuvo lugar bajo el influjo del PAE III, que había sido aprobado recientemente, pero el proceso se aceleró gracias al «Pacto Figueres-Calderón», firmado el 25 de abril de 1995, entre el presidente José María Figueres Olsen y su antecesor, Rafael Ángel Calderón Fournier<sup>28</sup>.

Es en ese contexto que se emite una nueva Ley Orgánica del Banco Central (número 7558), la cual redefine la naturaleza y las funciones del Banco Central, de forma que este responda, en mayor grado, a la ortodoxia que ya por entonces era mundialmente dominante, la cual prescribía que esta entidad debía ser «autónoma» en su funcionamiento (o sea, autónoma respecto del poder político), y que su función primordial, casi exclusiva, era mantener bajo control la inflación. Además, esta ley crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) e inaugura lo que, al cabo de los años, ha dado lugar a una frondosa y diversificada estructura burocrática –que incluye las superintendencias de Seguros, Pensiones y Valores y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, CONASSIF–, cuya función es regular los distintos ámbitos del sistema financiero. También se reforma la Ley Orgánica del Sistema Bancario, para concederle acceso a los bancos privados a las cuentas corrientes del público y al redescuento por parte del Banco Central, aunque eso queda sujeta a algunas condiciones. Esto modificaba uno de los pilares clave de la nacionalización bancaria de 1948, a la vez que aceleraba la evolución hacia un sistema financiero en mayor grado regulado por criterios de competencia y rentabilidad. Todas estas reformas, anticipadas un decenio antes por Lizano, fueron muy controversiales, pero la que hizo eclosionar el conflicto de forma abierta, fue la ley designada como «Reforma Integral de Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional» (número 7531) de julio de 1995. Al mismo tiempo, se avanzaba en legislación que creaba los regímenes privados de pensiones de capitalización individual, seguramente inspirados en el ejemplo chileno. Esto culminará, con la aprobación, en febrero de 2000, de la Ley de Protección al Trabajador (número 7983), la cual crea el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarios (ROP) y, de esa forma, consolida una rama importante dentro del negocio financiero, enfocada en la prestación de ese servicio.

Posteriormente las reformas de inspiración neoliberal, entran en un impasse, que se agudiza a causa de las masivas manifestaciones populares de marzo de 2000, contra el llamado «Combo ICE», o sea, la legislación que buscaba la reforma del mercado

---

<sup>27</sup> Carlos Sojo, *La mano visible del mercado*, San José: CRIES, 1992. Carlos Sojo, *La utopía del Estado mínimo (Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochentas)* (San José: CRIES, 1991).

<sup>28</sup> Para una ilustración de las cuestiones atinentes a ese Pacto, véase: (Salom 1996).

eléctrico, según los mismos criterios de liberalización, apertura al capital privado y competencia en los mercados, que se habían aplicado al sistema financiero. Otras propuestas de reforma, de similar inspiración, en relación con los seguros, las telecomunicaciones y, nuevamente, el sistema financiero, quedaban frenadas. Se hacía así evidente que el Proyecto Neoliberal, que había ya entrado en una fase de relativa madurez, topaba con la resistencia de diversas fuerzas sociales, de suficiente calado como para hacer difícil su ulterior avance. En ese contexto, y sin lograr ocultar la amargura que esa situación le ocasionaba, Eduardo Lizano acuñó metáforas –la bicicleta estacionaria, la carreta en medio del río– que se volvieron muy populares, y por medio de las cuales buscaba representar la situación que se vivía.

Ese relativo estancamiento en las reformas liberalizantes se extenderá todavía durante varios años, pero se rompe con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC, a menudo designado CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). Este fue aprobado en referendo realizado en octubre de 2007, y entra a regir en 2009. Sus implicaciones son amplias, no tanto en la parte comercial, donde no aporta nada significativo que ya no existiera, cuando, sobre todo, en relación con diversos ámbitos institucionales y normativos. Viene a consolidar el régimen de libre flujo de capitales y apertura al comercio internacional, en el que se venía avanzando desde mediados del decenio de 1980. Asimismo, fortalece el régimen de protección a la inversión extranjera, incluyendo el endurecimiento de la legislación sobre propiedad intelectual<sup>29</sup> y la consolidación del régimen de «inversionista-Estado», que posibilita a las corporaciones transnacionales acudir a tribunales extraterritoriales para dirimir posibles conflictos con el Estado costarricense. Pero, en especial, hace realidad las anheladas reformas a los mercados de telecomunicaciones y seguros. En ambos casos se rompe el monopolio estatal, se abre el mercado a la participación del capital privado y se establece un régimen de competencia regido por criterios de rentabilidad.

### Mutaciones del modelo económico

Y, sin embargo, y más allá de los reiterados plañidos que desde finales de la década de 1990 se escuchaban en relación con el «estancamiento» de las reformas, hay buenas razones para considerar que la llegada de Intel a Costa Rica, marca una bifurcación muy significativa, a la vez que representa un importante salto adelante, en la evolución del Proyecto Neoliberal, y, en general, en las prioridades de las políticas económicas. Esta corporación transnacional decide instalarse en Costa Rica en noviembre de 1996, descartando otras posibles ubicaciones que, desde hacía varios años, estaban siendo consideradas, y entre las cuales se incluía tanto países latinoamericanos como asiáticos<sup>30</sup>. Esto tiene varias implicaciones, muy significativas y de consecuencias a largo plazo:

- a) Las prioridades de las políticas económicas se modifican radicalmente: la atracción de corporaciones transnacionales que inviertan en zonas francas deviene prioridad máxima. Los otros aspectos de las políticas

---

<sup>29</sup> Luis Paulino Vargas Solís, *El candado y la llave: Ideología y realidad de la propiedad intelectual* (San José: EUNED, 2010).

<sup>30</sup> Ricardo Monge-González, *Ascendiendo en la cadena global de valor: El caso de Intel Costa Rica*. Informe Técnico, Lima: OIT Américas, 2017.

neoproteccionistas, y los sectores involucrados en estas, quedan degradados a un segundo plano.

- b) Cambia, a profundidad, el perfil de la oferta exportadora de Costa Rica, la cual pasa a estar dominada, y con el paso del tiempo cada vez más, por las exportaciones originadas en zona franca.
- c) Con el paso de los años, se dará lugar a una **estructura productiva dual**: las zonas francas, exentas de las obligaciones tributarias usuales, se erigen como un sector privilegiado, sumamente dinámico pero que genera muy pocos empleos, y el cual claramente se desenvuelve como una suerte de universo paralelo, solo muy débilmente vinculado con las realidades del resto de la economía. Esa otra parte de la economía tiende a rezagarse y manifiesta un dinamismo muy empobrecido, pero, aun así, sigue siendo, con mucha diferencia, la que proporciona la mayor parte del empleo, y, también, la que sostiene las finanzas públicas. Claramente esta es una de las causas que explican, tanto los persistentes problemas del empleo y el estancamiento en el poder adquisitivo de los ingresos de la población, durante todo el período posterior a 2010<sup>31</sup>, como la crónica debilidad de las finanzas públicas, cuya sostenibilidad depende de la parte menos dinámica de la economía.

Un segundo hito significativo, que discurre al margen de los debates sobre el «la carreta en medio del río» (según la metáfora propuesta por Lizano), y el cual también tendrá importantes implicaciones, tiene que ver con el tránsito de un régimen cambiario de minidevaluaciones, a uno fundado en bandas cambiarias, lo que, en la práctica, suponía migrar hacia un sistema en el que la tasa de cambio dólar-colón sería regulado por el mercado, con intervenciones ocasionales del Banco Central, las cuales se darían solo cuando se considerara necesario, y en prevención de movimientos bruscos en el valor de la moneda. Eso fue decidido por la Junta Directiva del Banco Central, en sesión del 13 de octubre de 2006 y entró a regir cuatro días después, el 17 de octubre. En todo caso, se definieron bandas cambiarias muy amplias, o sea, con un margen muy grande entre el límite superior y el inferior, lo que les quitaba toda relevancia práctica. Por eso mismo, cuando el 30 de enero de 2015, el Banco Central decidió suprimir las bandas y oficializar un sistema de «flotación administrada», tan solo vino a reconocer lo que ya era un hecho evidente: que el tipo de cambio estaba regulado por la interacción entre oferta y demanda, con intervenciones puntuales del Banco Central, solo cuando este las consideraba necesarias<sup>32</sup>. Asociada a estas decisiones, encaminadas hacia una mayor liberalización del mercado cambiario, está la decisión, paralela y concomitante, de orientar la gestión de la política monetaria alrededor de un objetivo central: el control de la inflación, lo cual, con el paso de los años, dará lugar a un acuerdo de la Junta Directiva del Banco Central, adoptado el 31 de enero de 2018, y el cual oficializa la política de «metas de inflación».

La idea de que el tipo de cambio sea regulado por el mercado, y no controlado mediante decisiones discrecionales del Banco Central (tal cual se hacía durante los aproximadamente 20 años en que rigió el mecanismo de minidevaluaciones), se inspiraba en los planteamientos del Modelo Mundell-Fleming, formulado por los

<sup>31</sup> Por aparte, he estado tratando de estudiar esta problemática. Espero generar pronto una publicación.

<sup>32</sup> Alonso Alfaro Ureña, Betty Sánchez Wong y Edwin Tenorio Chaves, Migración de la banda cambiaria hacia un régimen de flotación administrada. Nota técnica, San José: Banco Central de Costa Rica, 2016.

economistas Robert A. Mundell y John M. Fleming. Esta propuesta teórica constituye una especie de derivación o ampliación del modelo IS/LM, característico del keynesianismo de la síntesis neoclásica. De ese modelo Mundell-Fleming se deriva uno, como al modo de teorema, llamado «la trinidad imposible», la cual postula que no es posible sostener un régimen monetario en el que rijan, a un mismo tiempo, estas tres condiciones: a) tipo de cambio fijo; b) libre movimiento de capitales; c) una política monetaria autónoma. Necesariamente alguno de los tres debe sacrificarse. Es con base en esa presunción que se decide liberalizar el tipo de cambio, a fin de, entonces, mantener un régimen de libre movimiento de capitales y, presuntamente, un ejercicio autónomo de la política monetaria, entendida esta último básicamente en relación con la regulación de las tasas de interés. Esto es reconocido explícitamente por Alfaro Ureña<sup>33</sup>, aunque estos autores omiten toda referencia a Mundell y Fleming. Véase «A Theory of Optimum Currency Areas» y «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rate», de Mundell<sup>34</sup>.

La supresión, en octubre de 2006, del régimen de minidevaluaciones, y su sustitución por un sistema cambiario regido por las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado, no fue una decisión antojadiza, ni una simple evolución teórica en la concepción del Banco Central sobre el mercado cambiario. Hay buenas razones para considerar que esa decisión se tomó incentivada por la seguridad derivada de la relativa abundancia de capitales en que el país se movía. Aunque no haya sido reconocido en forma explícita, los datos muestran que, ya por entonces, sobre todo a partir de 2004, los excedentes en la cuenta financiera y de capitales de la balanza de pagos, excedían de los déficits en la respectiva cuenta corriente, generando, en consecuencia, un excedente en la oferta de divisas<sup>35</sup>. Esto seguramente concedía tranquilidad a las autoridades del Banco Central, aunque, a largo plazo, como luego veremos, tendrá importantes consecuencias.

## Etapas del Proyecto Neoliberal

Sintetizando, propongo identificar tres hitos que demarcan, cada uno, un momento definitorio y, respectivamente, una etapa en el devenir del Proyecto Neoliberal.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Robert A. Mundell. «A Theory of Optimum Currency Areas», *The American Economic Review* (American Economic Association) 51, n.º 4 (September 1961): 657-665. Robert A. Mundell, «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rate», *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economie et de Science Politique* (Wiley-Blackwell), November 1963: 475-485.

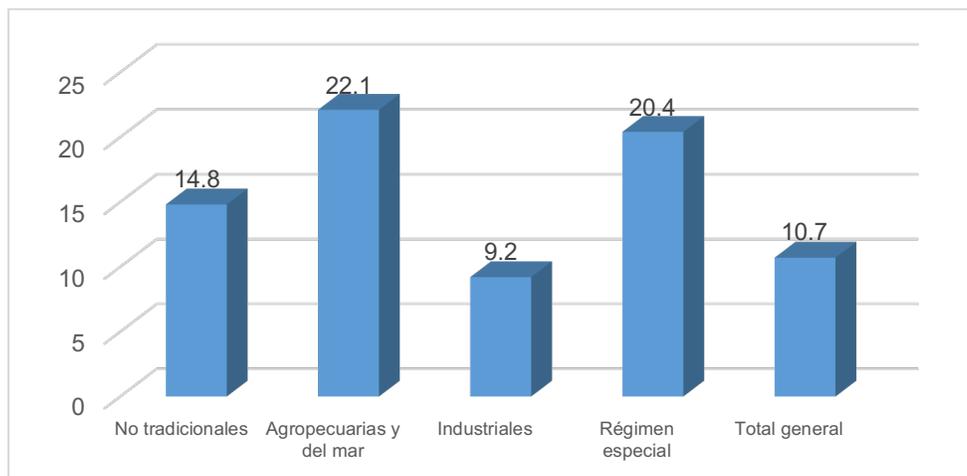
<sup>35</sup> Planteado de forma muy simplificada, la cuenta corriente de la balanza de pagos registra los intercambios de bienes y servicios –exportaciones e importaciones– entre Costa Rica y el resto del mundo, si bien esta cuenta también incluye flujos propiamente financieros –las «rentas de los factores de producción»–, incluidas en esta parte al ser considerados una forma de remuneración de servicios. La cuenta financiera y de capitales, básicamente registra los diversos movimientos de capitales, entrantes o salientes de nuestra economía. Los déficits en la primera, deberían quedar saldados –o sea financiados– mediante movimientos en la segunda. En el tanto los excedentes en esta última –la cuenta financiera y de capitales– excedan de los déficits en la primera –la cuenta corriente– la economía registrará una oferta excedentaria de divisas, básicamente dólares.

### Primera etapa: El modelo neoproteccionista de «exportaciones ligeras»: 1984-1997

La aprobación, en marzo de 1984, de la ya mencionada ley 6955, «Equilibrio Financiero del Sector Público», inaugura el modelo neoproteccionista, enfocado en la promoción de las exportaciones no tradicionales destinadas a mercados distintos del mercado centroamericano. Las exportaciones agropecuarias, las derivadas de la industria manufacturera heredada del proyecto de sustitución de importaciones y la maquila textil juegan, en todo esto, un rol importante. Considérese, además, que, en septiembre de 1984, Eduardo Lizano asumió la presidencia del Banco Central, posición desde la cual dio aportes fundamentales para la clarificación del programa de política económica, conducente a la reestructuración de la economía. De ahí que sea certero considerar que el año 1984 constituye el momento inaugural en que, superada la fase de transición de la crisis económica de inicios de aquel decenio, inicia el despliegue del Proyecto Neoliberal.

Durante esta primera etapa –basada en el modelo de «importaciones ligeras»– la cuenta corriente de la balanza de pagos, como luego tendremos oportunidad de ver con más detenimiento, usualmente arrojaba saldos negativos, que no alcanzaban a ser cubiertos por las entradas de capital. Y, sin embargo, el modelo resultaba exitoso desde dos puntos de vista: dio lugar a un dinamismo exportador significativo, el cual, además, tendía a manifestarse en los diversos sectores exportadores de forma relativamente simétrica (Gráfico 1). En el dato total, y para el período 1984-1997, el crecimiento promedio anual de las exportaciones fue del 10,7 %, un ritmo de expansión medio que nunca volverá a registrarse en los períodos posteriores.

**Gráfico 1. Costa Rica: Tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones: total y para varias categorías. Período 1984 a 1997.**



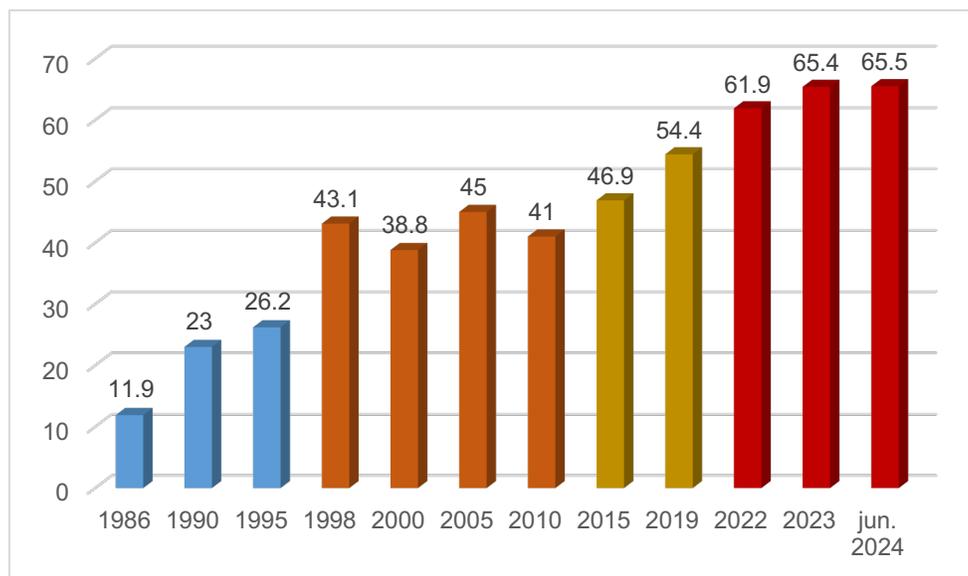
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

### Segunda etapa: El modelo centrado en la atracción de corporaciones transnacionales instaladas en zona franca: 1998-2005

La llegada de Intel a Costa Rica, que entra en operaciones al completo en 1998, constituye un segundo hito relevante, el cual marca un quiebre y, a partir de este, una

bifurcación en el Proyecto Neoliberal. Primero, porque de ahí en más, los énfasis de las políticas económicas experimentan un viraje importante: la atracción de corporaciones transnacionales de alta tecnología que se ubiquen en las zonas francas, deviene el núcleo fundamental de la estrategia económica. O sea: la política neoproteccionista, inaugurada en 1984, es reformulada, y, con ello, los otros sectores exportadores distintos de las transnacionales de zona franca –tanto los más tradicionales como los de reciente emergencia– pasa a un segundo plano. La cuestión queda claramente ilustrada, tan solo con observar cómo en 1998 la parte de las exportaciones provenientes de los regímenes de zonas francas y «perfeccionamiento activo» –luego englobados bajo la categoría de «régimen especial»– dan un salto (Gráfico 2). Si, con anterioridad, ese tipo de exportaciones aportaban alrededor del 25 % de las exportaciones, a partir de 1998 pasan a representar más del 40 %. Como puede observarse, esa ratio tenderá a crecer con el tiempo, y, en el período reciente, al entrar al tercer decenio del siglo XXI, salta por encima del 60 % y hasta alcanzar el 65 %.

**Gráfico 2. Porcentaje que las exportaciones del «Régimen Especial» representan en el total exportado**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Pero esto tiene una segunda implicación, de significación clave: se pone en marcha un nuevo proceso de reestructuración que, con los años, madurará en una muy visible dualización de la economía costarricense, la cual quedará prácticamente fracturada en dos componentes apenas muy débilmente vinculados: de un lado, el llamado Régimen Especial –principalmente zonas francas más el «perfeccionamiento activo»– y, frente a este, el resto de la economía, así designado como «régimen definitivo». Las primeras florecen, boyantes y dinámicas. La otra parte –de las que depende la mayor parte del empleo y la sostenibilidad de las finanzas públicas– languidece, atrapada en una situación de persistente rezago y casi-estancamiento.

### Tercera etapa: El modelo financiarizado: 2006-¿?

Un tercer hito de gran significación, queda simbolizado en el acuerdo de la Junta Directiva del Banco Central de octubre de 2006, que suprime la política cambiaria de minidevaluaciones, sustituida por un régimen cambiario de «flotación sucia», donde la tasa de cambio dólar-colón queda supeditada a la interacción entre la oferta y la demanda en un mercado presuntamente libre. Como ya vimos, en principio se apeló a un esquema de «bandas cambiarias», pero, al ser estas definidas con gran amplitud, nunca tuvieron ninguna relevancia práctica, de modo que, cuando en enero de 2015, se decidió suprimir las bandas y migrar a un régimen oficialmente designado de «flotación administrada», con ello simplemente se reconocía lo que ya era una realidad: que el tipo de cambio era determinado por el mercado, apenas sujeto a intervenciones episódicas por parte del Banco Central, las cuales solamente se realizaban cuando algún movimiento brusco del precio del dólar lo justificaba.

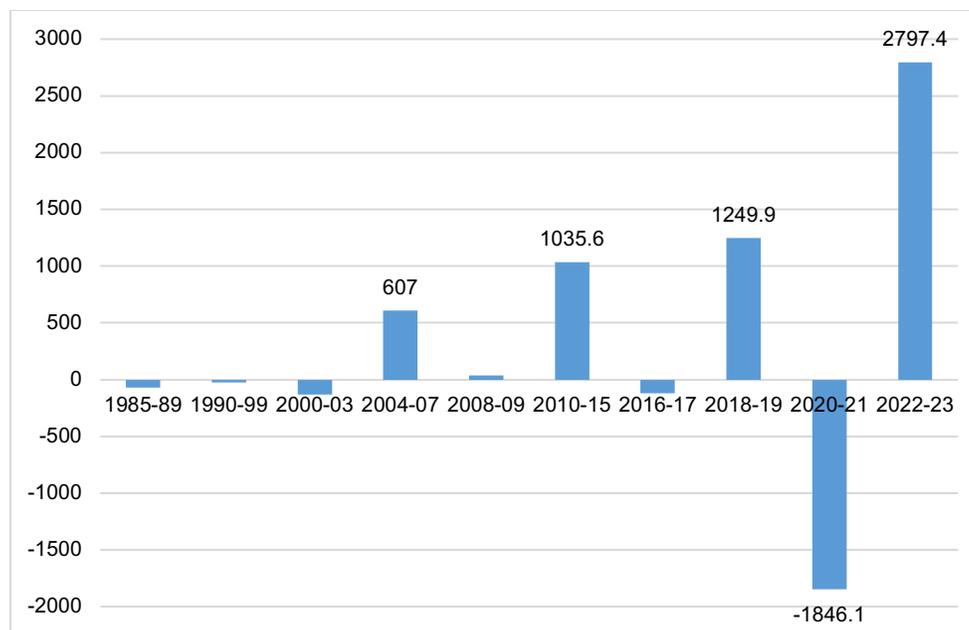
Pero lo más relevante no era la decisión en sí, cuanto más bien lo que subyacía a esta: la relativa abundancia de las entradas de capitales que, ya hacia mediados del primer decenio del nuevo siglo, y sobre todo a partir de 2004, comenzaban a registrarse. Con oscilaciones cíclicas, esas entradas tendieron a incrementarse progresivamente, hasta alcanzar un máximo –al menos el máximo registrado hasta el momento– a inicios del tercer decenio de este siglo. Esa es una de las razones principales por las que designo esta tercera etapa como «**modelo financiarizado**», puesto que los incrementados flujos financieros de capitales modificarán algunos de los parámetros fundamentales del modelo, tal cual explicaré enseguida. Una segunda razón, que abordo más adelante, tiene que ver con el rol, cada vez más significativo, que el crédito y la deuda juegan, como motor que sostiene el empobrecido dinamismo del mercado interno.

La gran afluencia de capitales a que hago referencia, a su vez repercutió en un movimiento tendencial hacia la revalorización del colón frente al dólar, lo que ha lastrado la competitividad y fragilizado todo el sistema productivo fuera de las zonas francas. La evidencia claramente sugiere que otra es la historia en lo que a esas zonas francas –el llamado «régimen especial»– se refiere. Su competitividad parece depender de otros factores, y no principalmente del valor real del colón frente al dólar. La intensidad tecnológica de su producción, y, por lo tanto, un mayor uso de capital, un menor peso relativo de los salarios en la estructura de costos y un mayor componente importado, reduce el impacto de la revalorización de la moneda en su competitividad. Esos factores tienen menor incidencia en el caso de los servicios que operan en zona franca, pero, aun así, y al igual que sus contrapartes de la manufacturera de alta tecnología, se tratan de corporaciones transnacionales, a cuyo favor siguen jugando otras ventajas competitivas: la relativa alta calificación de la fuerza de trabajo de Costa Rica, la cercanía relativa al mercado estadounidense, las generosas exoneraciones tributarias y la seguridad que proporciona el Estado de derecho de Costa Rica.

El caso es que, a inicios del 2004, se da un cambio de tendencia. Hasta aquel momento, y por regla general, la cuenta financiera y de capitales no lograba

compensar el déficit corriente<sup>36</sup>. Empezando en 2004 (aunque con un tímido aviso anticipatorio en 2003), la relación se invierte, y la primera cuenta tiende a ser excedentaria respecto de la segunda (Gráfico 3). Eso da lugar a una sobreoferta de dólares, la cual tiende a prolongarse e incrementarse con el paso del tiempo. Esa es la tendencia dominante, excepto por períodos cortos, movimientos transitorios en que esa tendencia se frena o se revierte, cada uno de los cuales estuvo marcado por algún hecho excepcional: primero, el bienio 2008-2009, cuando el excedente se reduce a un mínimo, lo cual es un resultado derivado de la crisis financiera mundial y la Gran Recesión. Segundo, el bienio 2016-2017, seguramente influido por decisiones de la Reserva Federal de los Estados Unidos que, por entonces, empezó a endurecer un poco las políticas monetarias, excepcionalmente laxas, que había aplicado en respuesta a la crisis de 2008-2010, lo que, a su vez, implicó elevación de las tasas de interés en Estados Unidos. Y, tercero, la fuerte caída de 2020-2021, consecuencia del efecto combinado de dos factores: la contracción en los flujos mundiales de capitales causada por la crisis pandémica del Covid-19, y, paralelamente, las masivas inversiones en los mercados financieros mundiales, realizadas durante ese período por los fondos de pensiones complementarias de Costa Rica. El panorama en su conjunto, y más allá de estos breves ciclos que he mencionado, da lugar a una tendencia creciente sostenida en las reservas netas en moneda extranjera del Banco Central (Gráfico 4, siguiente página), lo cual deja testimonio de la abundancia relativa de dólares que se registra a lo largo del período.

**Gráfico 3. Costa Rica (1985-2023): Saldo neto promedio anual para cada período indicado: cuenta de capitales y financiera menos cuenta corriente de la balanza de pagos (millones US\$)**

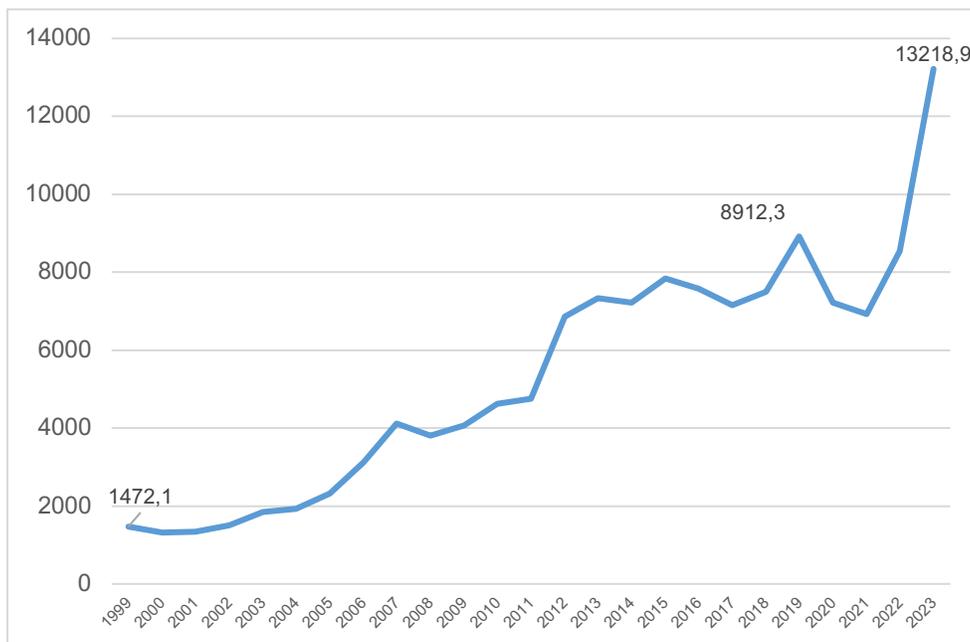


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

<sup>36</sup> Téngase presente que, por convención, un número negativo en la cuenta financiera y de capitales de la balanza de pagos, implica entrada de divisas (es negativo por cuanto implica apropiación de activos nacionales por parte de empresas o personas no residentes). *A contrario sensu*, un número negativo en la cuenta corriente supone salida de divisas. Más allá de esa convención, he manejado los datos de forma que se evidencie si hay salidas o entradas netas de divisas.

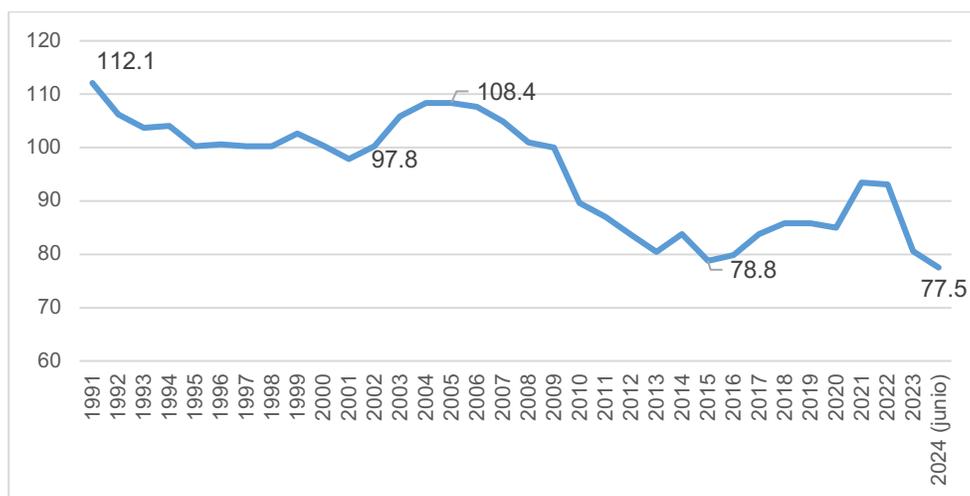
La abundancia relativa de dólares que se registra a partir de 2004, se reflejará, asimismo, en una revalorización sostenida del colón frente al dólar, tal cual se muestra en el Gráfico 5. Esto requiere un examen más detenido, el cual abordaré en la sección siguiente.

**Gráfico 4. Reservas netas en moneda extranjera del Banco Central de Costa Rica al 31 de diciembre de cada año (millones US\$): 1999 a 2023**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**Gráfico 5. Costa Rica: Índice del tipo de cambio real multilateral con ponderaciones móviles. Promedio para cada año: 1991-2024 (a junio 2024). 1997 = 100**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

## Recuadro 2

**Tipo de cambio real**

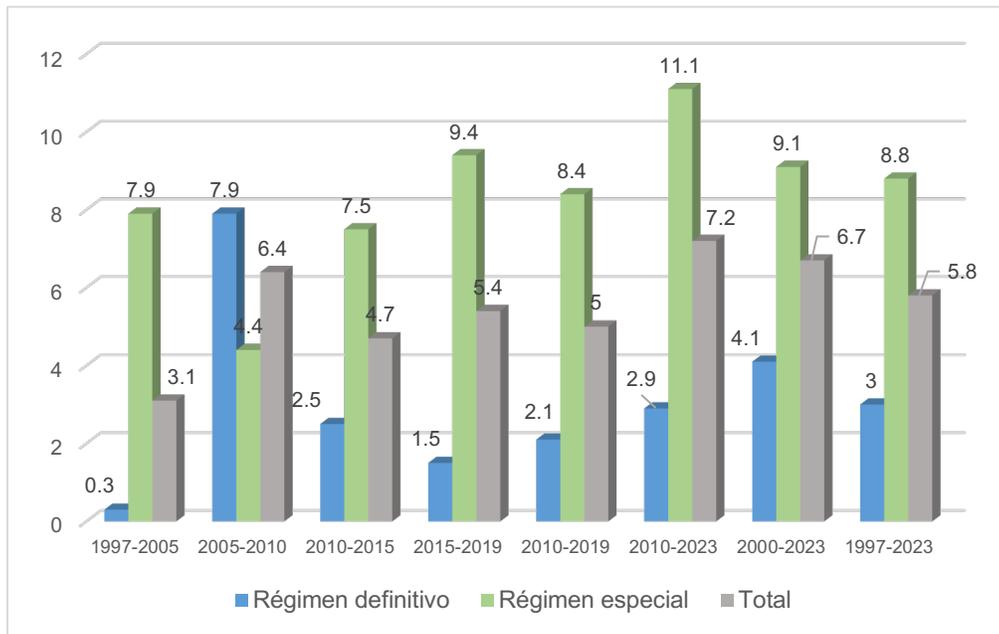
La noción de tipo de cambio real, tiene que ver con el hecho de que las tasas de inflación en distintos países evolucionan de forma más o menos divergente, lo cual significa que, muy probablemente, los costos de producción, medidos en términos monetarios, también tenderían a divergir, al menos en promedio y como regla general. Eso hace que un país pueda volverse relativamente más caro o más barato que otros países, sin que ese efecto sea causado por factores reales asociados a la capacidad productiva, y a sus niveles promedio de productividad. Esto no afecta directamente aquellas actividades –como el corte de pelo– que no son transables a nivel internacional, pero sí incide sobre las exportaciones, las actividades turísticas, y también sobre los sectores que producen para el mercado nacional y compiten con productos importados. Estos sectores pierden competitividad como consecuencia de la evolución divergente de la inflación. Entonces, la tasa de cambio dólar-colón debería ajustarse –hacia arriba o hacia abajo– para compensar la diferencia en los niveles de inflación, a fin de evitar que esto introduzca incentivos o desincentivos artificiales. El Banco Central de Costa Rica mide esto por medio de un indicador llamado «Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral con ponderadores móviles». Véase: Nota Técnica. Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral con Ponderados Móviles 2013.

En esta tercera etapa del Proyecto Neoliberal, que he llamado «modelo financiarizado», siguen plenamente vigentes los énfasis de política centrados en la atracción de inversión transnacional que se instale en zonas francas, y continúa el avance, que tiende a profundizarse con el tiempo, hacia la dualización de la economía. Sobre ese telón de fondo, se entreen diversas tendencias problemáticas que, gradualmente, ponen en cuestionamiento la sostenibilidad del modelo. Primero, debe tenerse presente lo que ya había sido planteado anteriormente: el régimen especial –básicamente las zonas francas– se apoya sobre factores de competitividad que disminuyen, considerablemente, el efecto negativo derivado de la revalorización tendencial del colón. No es el caso, de las actividades exportadoras más tradicionales ni de aquellas que compiten por el mercado interno con las importaciones. El impacto resultante se visibiliza de dos formas, principalmente: esas exportaciones muestran tasas de crecimiento modestas (Gráfico 6, siguiente página) y porciones tendencialmente crecientes de la demanda interna, van siendo acaparadas por las importaciones, lo que, inevitablemente, supone desplazar la producción nacional (Gráfico 7, siguiente página).

Si se comparan los datos de este Gráfico 6, con los del Gráfico 1, se podrá constatar que el dinamismo de las exportaciones en el período posterior a 1997 tiende a declinar respecto del período de las «exportaciones ligeras» (1984-1997), aparte que, claramente, es un dinamismo en mucho mayor grado concentrado en el «régimen especial» y, por lo tanto, más desequilibrado. A su vez, eso corresponde con lo observado en el Gráfico 2, en el que se muestra cómo ese tipo de exportaciones –las del régimen especial– representan una proporción creciente del total exportado, lo cual da lugar a la estructura dual que actualmente manifiesta la economía costarricense. Esa tendencia se hace más clara en el segundo decenio del siglo XXI, y es aún más aguda en los años recientes, entrando ya el tercer decenio. Considérese,

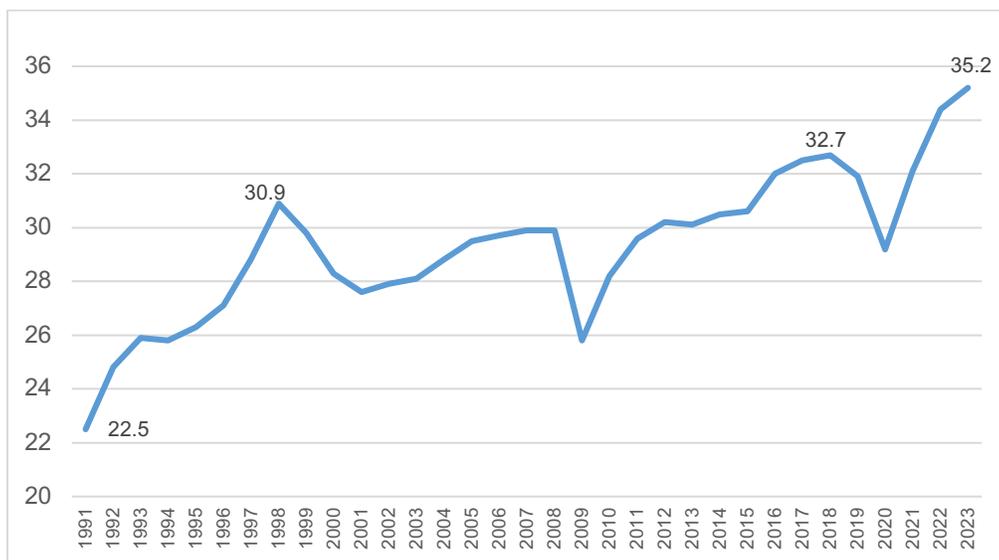
asimismo, lo mostrado en el Gráfico 7, acerca del progresivo desplazamiento de la producción nacional en el abastecimiento del mercado interno, por parte de las importaciones. En su conjunto, lo anterior es testimonio del efecto derivado de la revalorización, sostenida y tendencial, del valor del colón frente al dólar, y, por lo tanto, del poderoso impacto de las fuerzas financieras actuantes.

**Gráfico 6. Costa Rica: tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones para los períodos indicados**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**Gráfico 7. Costa Rica: porcentaje que las importaciones representan en la demanda interna: 1991-2023**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

## Recapitulemos

- a) A partir de 2004, las entradas de capitales –principalmente la Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>37</sup>– tiende a generar excedentes en las cuentas de capitales y financiera, que exceden de los déficits en la cuenta corriente. Ello da lugar a una oferta excedentaria de dólares, lo cual genera un proceso de progresiva revalorización del colón frente al dólar.
- b) El régimen especial logra sortear de forma relativamente eficaz ese efecto, gracias a que a su favor juegan otros factores que sostienen su competitividad.
- c) No es el caso de las exportaciones más tradicionales, provenientes del régimen definitivo, ni de las actividades que compiten con importaciones. Las primeras muestran un dinamismo empobrecido. Las segundas progresivamente van perdiendo porciones del mercado interno.

Lo anterior sintetiza algunos de los rasgos estructurales fundamentales que caracterizan a la economía costarricense actual. Y, por otra parte, esto aporta razones de gran significación, para poder entender los graves y persistentes problemas del empleo, que se sufren en todo el período posterior a 2008, los cuales, si bien con el tiempo muestran algunas mutaciones, no dejan, sin embargo, de deslizarse hacia un deterioro progresivo<sup>38</sup>. Pero, además, esto sugiere una poderosa razón para entender la fragilidad de las finanzas públicas, las cuales, al igual que el empleo, dependen de actividades –tanto exportadoras como orientadas al mercado interno– que están sometidas a restricciones que frenan su dinamismo.

Pero todavía hay varias cuestiones adicionales que es importante mencionar:

- a) El peso de las exportaciones de bienes y servicios, que todavía a fines de la década de 1990 e inicios del decenio de 2000 representaban menos del 30% del PIB, tiende luego a incrementarse –y más acusadamente al avanzar el segundo decenio de este siglo– hasta llegar a exceder del 40 % en 2023 (Gráfico 8, página 24). Una porción sustancial de esta oferta exportadora –cerca de las dos terceras partes– proviene de los regímenes especiales, cuyo aporte al empleo y las finanzas públicas es muy limitado. He ahí una de las dos razones fundamentales, enraizadas en la conformación estructural de la economía costarricense, que explican los problemas del empleo y mucho de la crónica crisis fiscal. La segunda razón tiene que ver con la demanda interna, a lo cual me refiero enseguida.
- b) Esa demanda interna va representando una porción decreciente del PIB: excedía de este en alrededor de un 5 % durante el decenio de 1990, y en los datos más recientes cae hasta un 9 % por debajo del PIB (Gráfico 9, página 24). O sea: el motor de la demanda interna se debilita, al tiempo que una porción creciente de esa demanda interna es acaparada por las importaciones.

<sup>37</sup> A lo largo del período posterior a 2003, la IED neta representa, la mayor parte de los años, entre el 70 % y el 85 % del saldo total de las cuentas de capital y financiera. O sea, no pareciera que la sobreoferta de dólares sea atribuible –excepto, posiblemente, en 2012– a flujos importantes de «capitales golondrina» o financieros.

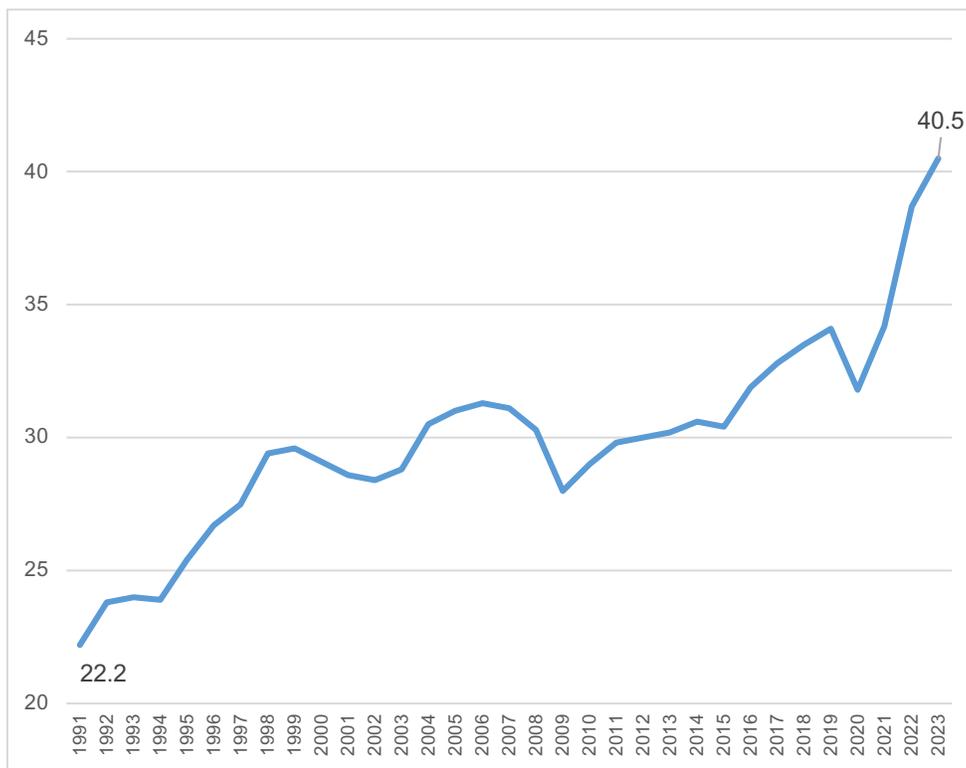
<sup>38</sup> Aunque de forma incompleta, abordo esa discusión en mi trabajo: (Vargas Solís 2024).

- c) Pero, además, esa demanda interna tiende a moverse fundamentalmente impulsada por el crédito y la deuda. El saldo de crédito total del sistema financiero, expresado como porcentaje del PIB, más que se duplica, al pasar de 32,5 % en 1997 a 69,5 % en 2020. El crédito al sector privado no financiero, se incrementa de 18,4 % del PIB en 1997, hasta 58,8 % en 2018 y 58,3 % en 2020 (Gráfico 10, página 25). En años recientes esos porcentajes bajan, seguramente como reflejo de un esfuerzo de desapalancamiento y reducción de la deuda, al haber alcanzado niveles insoportables, aunque también es posible que, al haber agotado sus posibilidades en el sistema formal, y después de haber sobrepasado los límites soportables de endeudamiento, mucha gente migre hacia mecanismos de financiamiento precarizados y subterráneos<sup>39</sup>. Aun así, la proporción crédito/PIB seguía estando, en 2023, muy por encima de sus niveles de finales de la década de 1990, especialmente la parte correspondiente al sector privado.
- d) Asimismo, los datos muestran que la asignación del crédito tiende a dejar de lado las actividades productivas –agricultura, industria manufacturera, turismo y servicios– para enfocarse en categorías de crédito que, seguramente, resultan más rentables: construcción, vivienda y consumo. Todavía en 1997 estos últimos rubros representaban un 45,5 % del crédito total. A partir de 2005, tienden a instalarse en los alrededores del 60 % y, en los datos más recientes, cerca del 65 % (Gráfico 11, página 25). Esto representa, sobre todo, endeudamiento de las familias, mucho más que de las empresas, y, con seguridad, es sobre todo endeudamiento de los grupos llamados de clase media. Desde otro punto de vista, esto significa que el crédito no apoya, excepto de forma poco significativa, los esfuerzos de modernización de la economía y elevación de la productividad, puesto que elude financiar inversiones que podrían contribuir a tales objetivos.
- e) De tal modo, nos topamos con una mezcla de hechos paradójicos de innegable importancia, que agregan afectaciones negativas sobre la creación de empleos y la sostenibilidad de las finanzas públicas:
- i. La demanda interna evoluciona a tasas relativamente modestas, y, tendencialmente, van perdiendo dinamismo<sup>40</sup>.
  - ii. Ese empobrecido dinamismo de la demanda interna depende, en alto grado, del endeudamiento de los hogares, lo que impone límites que, tarde o temprano, terminan por manifestarse.
  - iii. Porciones crecientes de esa demanda interna, cada vez menos dinámica, son acaparadas por las importaciones.

<sup>39</sup> Una encuesta realizada por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) mostraba que el 53 % de las personas que recurrían a los llamados créditos «gota a gota» aducían razones que dificultaban o impedían su acceso al sistema financiero formal: habían entrado en situación de moratoria de viejos créditos o no tenían el ingreso suficiente para ser sujetos de crédito (Solano Gutiérrez 2024).

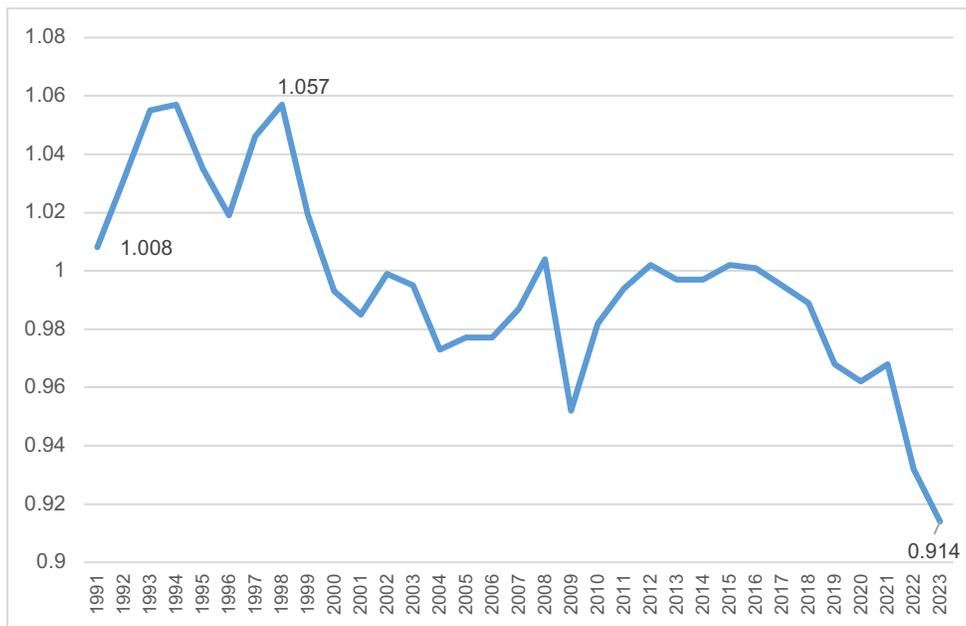
<sup>40</sup> Entre 1991 y 2023, la demanda interna crece a una tasa promedio anual del 3,9 %, por debajo del 4,3 % del PIB. Entre 2012 y 2023, el dato respectivo es de 2,4 % para la primera y 3,3 % para el segundo.

**Gráfico 8. Costa Rica: porcentaje que las exportaciones de bienes y servicios representan en el PIB (1991-2023)**



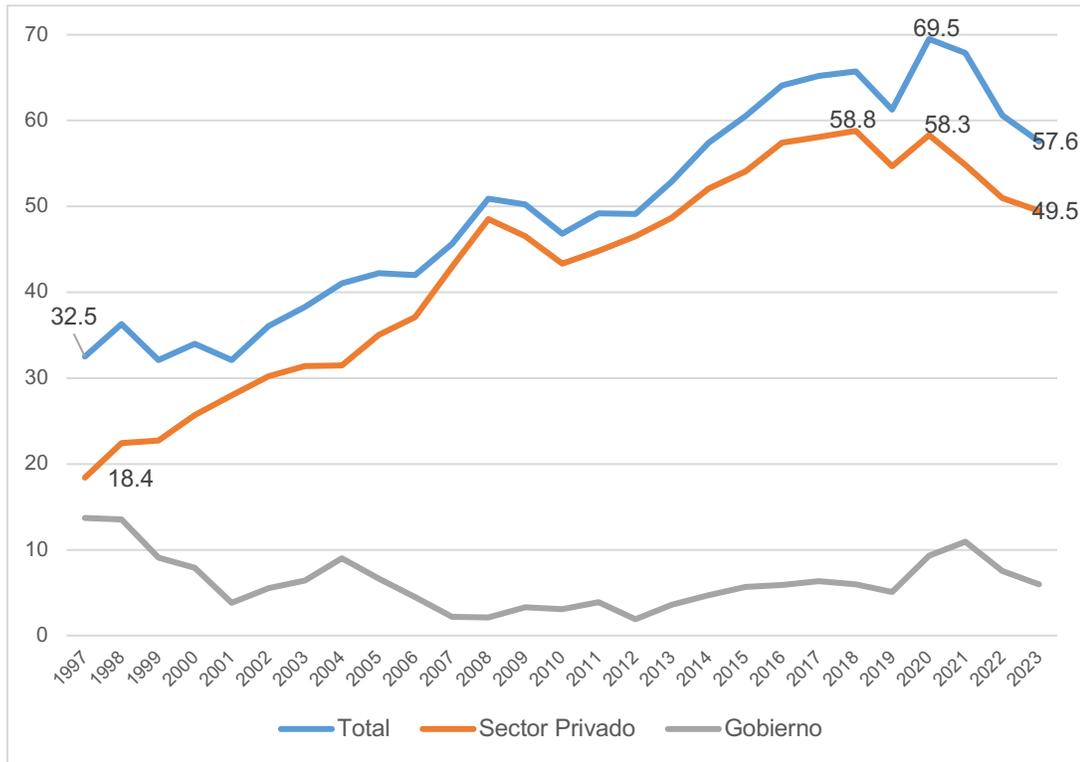
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**Gráfico 9. Costa Rica: Ratio entre la demanda Interna y el PIB: 1991-2023**



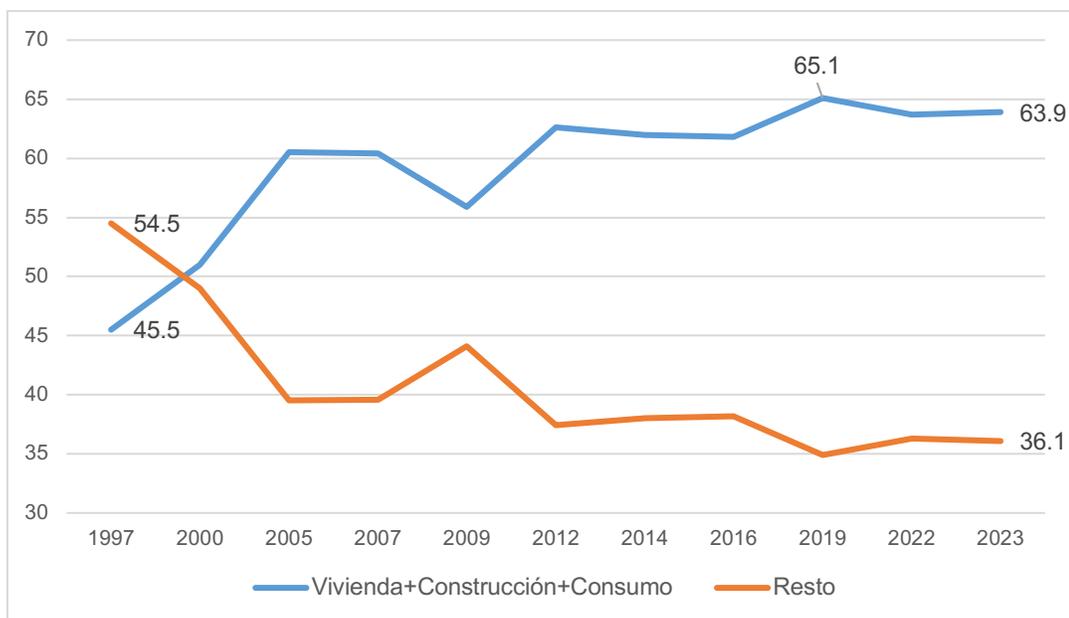
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**Gráfico 10. Crédito Total, al sector privado y al Gobierno Central como porcentaje del PIB: 1997-2023 (datos a diciembre de cada año)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

**Gráfico 11. Distribución del crédito al sector privado: 1997-2023 (datos a diciembre de cada año)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

## Conclusión

Según Garnier y Blanco<sup>41</sup>, el Proyecto Neoliberal (obviamente Garnier y Blanco no utilizan ese concepto), configura un país –Costa Rica– que ha logrado ser «casi exitoso». Reconociendo que, en sus efectos, ese Proyecto, y el modelo económico en que se asienta, tiene claros y oscuros, o sea, realizaciones notables y algunos déficits importantes, proponen un abordaje cuyo punto de partida es la identificación de dos «caricaturas»: una caricatura corresponde a las posiciones críticas, las de este servidor en particular; la otra caricatura sería, presuntamente, la de quienes defienden la propuesta. En realidad, las caricaturas son construcciones totalmente arbitrarias de Garnier y Blanco. Es decir, son caricaturizaciones diseñadas adrede, y que, adrede, ignoran todos los matices, mucho más complejos, que se expresan desde una y otra posición. Es un método bastante burdo, por medio del cual este autor y esta autora eluden la discusión de fondo, para erigir sus propios planteamientos como los «equilibrados», la versión higienizada, pulcra e impoluta, el punto medio que levita por encima del bien y del mal.

Ese libro fue publicado en 2010. De entonces a la fecha, muchas cosas han cambiado: los claros se volvieron más luminosos, los oscuros no solo son más penumbrados, sino que, además, se multiplicaron. Pero, sobre todo, creo que el planteamiento de Garnier y Blanco requiere una reformulación: desde cierto punto de vista, el Proyecto Neoliberal no ha sido «casi exitoso», sino, más bien, muy exitoso. Pero justo en ese éxito está el origen de sus mayores problemas.

Para entenderlo es necesario regresar al año 1998, cuando Intel entra en operaciones al completo. Eso redefinió los énfasis de política, priorizando la atracción de inversiones transnacionales destinadas a zona franca. La cuestión ya se insinuaba en los planteamientos que se formularon desde inicios del decenio de 1980, y las distintas decisiones adoptadas, incluyendo aquellas que configuraron un programa neoproteccionista, o las que promovieron la apertura comercial, la desregulación financiera y la total liberalización de los movimientos de capitales. Pero, en 1998, eso experimenta una redefinición importante, y pasa a un nuevo nivel. Ahí empieza el impulso definitivo que, con el paso de los años, y progresivamente, configura la dualización que hoy caracteriza la economía costarricense.

Costa Rica se volvió tremendamente exitosa –mucho más que «casi exitosa»– en materia de atracción de inversión extranjera e impulso a las exportaciones de zona franca. No solo jugaron a favor de esto las políticas neoproteccionistas, la firma de tratados comerciales y la apertura externa. También la solidez del Estado de derecho, el nivel educativo de la población y, en fin, el prestigio internacional del país.

Y ese éxito no solo dio lugar a una estructura económica dual, sino que, asimismo, ha concedido a las fuerzas financieras un rol clave, provocado una revalorización tendencial del colón frente al dólar, la cual se ha cronificado, y, por momentos, se agrava. Y si bien este último es un problema que, por diversas razones, es eludido de forma relativamente exitosa por las corporaciones transnacionales que operan en zonas francas, en cambio ha representado un problema para las exportaciones de tipo más tradicional, y, en general, para las distintas actividades que producen para el

---

<sup>41</sup> Leonardo Garnier y Laura Cristina Blanco, *Costa Rica: Un país subdesarrollado casi exitoso* (San José: Uruk Editores S.A., 2010).

mercado interno y compiten con importaciones. Puesto que las zonas francas solo mantienen vínculos muy débiles con el resto de la economía y aportan una cuota poco significativa de empleos, su dinamismo no se transmite, o solo se trasmite limitadamente, al resto de la economía. Ese «resto», sin embargo, es el que financia al sector público y el que aporta, con mucha diferencia, la mayor parte de los empleos. Pero, asimismo, ese «resto de la economía» está sometido a presiones competitivas que frenan su dinamismo, al punto que la demanda interna se ha venido moviendo básicamente a impulsos del endeudamiento, lo cual, sin embargo, no ha impedido que su dinamismo sea declinante. Cuando, para empeorar el cuadro, una cuota al alza de esa demanda interna va quedando en manos de las importaciones.

En este conjunto de factores estructurales, está la causa de fondo detrás de la persistencia a largo plazo de un síndrome de problemas muy graves: en el empleo, en el estancamiento del poder adquisitivo de los ingresos de la población, en la fragilidad de las finanzas públicas y, seguramente, también en el ahondamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

El tipo de soluciones que Garnier y Blanco proponían en su libro, son todas bienvenidas y necesarias: «potenciar la calidad y productividad de la fuerza de trabajo, los recursos naturales, el conocimiento y el capital»<sup>42</sup>; «(...) evaluar los proyectos de inversión en términos de su rentabilidad intertemporal y colectiva» y «rescatar los programas de universalización de una educación de calidad, de manejo de riesgo –en salud y seguridad social, entre otros– de servicios públicos y de acceso a oportunidades»<sup>43</sup>. Esas, entre otras propuestas igualmente sensatas.

Es difícil estar en desacuerdo con esas ideas, pero, prescindiendo de caricaturas construidas con alevosía, debería reconocerse que hay algunos problemas estructurales que es preciso debatir.

#### **Formato de citación según APA**

Vargas-Solís, L. P. (2024). El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución. *Revista Espiga*, 23(48), 1-30.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Vargas-Solís, Luis Paulino. «El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 1-30.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 325.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 326.

## Referencias

- Ackerman, Frank y Alejandro Nadal. *Ensayos críticos sobre la Teoría del Equilibrio General*. México: Siglo XXI Editores, 2013.
- Alfaro Ureña, Alonso, Betty Sánchez Wong y Edwin Tenorio Chaves. *Migración de la banda cambiaria hacia un régimen de flotación administrada*. Nota técnica, San José: Banco Central de Costa Rica, 2016.
- Arrow Kenneth J. y Gerard Debreu. «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy». *Econometrica* (Econometric Society), July 1954: 265-290.
- Céspedes, Víctor Hugo, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano. *Costa Rica: una economía en crisis*. San José: Stvdivm, 1983.
- Chang, Ha-Joon. *Retirar la escalera: La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004.
- Corrales Quesada, Jorge. «La crisis de la economía costarricense: Reglas versus Autoridades». En *Costa Rica Hoy: La crisis y sus perspectivas*, de Jorge Rovira Mas, 37-56. San José: EUNED, 1983.
- Di Mare, Alberto. «La economía costarricense durante los primeros veinte años de la Academia de Centroamérica». En *Políticas Económicas en Costa Rica, Tomo I*, de Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, 27-37. San José: Academia de Centromérica, 1990.
- Díaz Arias, David. *Chicago Boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José: UCR, 2021.
- Garnier, Leonardo y Laura Cristina Blanco. *Costa Rica: Un país subdesarrollado casi exitoso*. San José: Uruk Editores S.A., 2010.
- Hayek, Friedrich. *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2020 [1944].
- Keen, Steve. *La economía desenmascarada*. Madrid: Capitán Swing Libros S.L., 2011.
- Lacalle, Daniel. *Viaje a la Libertad Económica*. Barcelona: Centro Libros PAPF, 2013.
- Lizano Fait, Eduardo. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica (1982-1994)*. San José: Academia de Centroamérica, 1999.
- . *Desde el Banco Central*. San José: Academia de Centroamérica, 1988.
- Lizano Fait, Eduardo. «Programa de Ajuste Estructural». En *Crisis Económica y Ajuste Estructural*, de Luis Paulino Vargas Solís, 37-60. San José: EUNED, 1990.

- Marchena Sanabria, Jorge. «Rastreado los orígenes del (neo) liberalismo costarricense. La influencia de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) como centro intelectual, 1970-1990». *Estudios* (Universidad de Costa Rica), n.º 33 (Diciembre 2016): 100-128.
- Mazzucato, Mariana. *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA Libros S.A., 2019.
- Molina, Iván y Steven Palmer. *Historia de Costa Rica*. San José: UCR, 2022.
- Monge-González, Ricardo. *Ascendiendo en la cadena global de valor: El caso de Intel Costa Rica*. Informe Técnico, Lima: OIT Américas, 2017.
- Mundell, Robert A. «A Theory of Optimum Currency Areas». *The American Economic Review* (American Economic Association) 51, n.º 4 (September 1961): 657-665.
- Mundell, Robert A. «Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rate.» *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economie et de Science Politique* (Wiley-Blackwell), November 1963: 475-485.
- Nota Técnica. Índice de tipo de cambio efectivo real multilateral con ponderados móviles*. Nota Técnica, San José: Banco Central de Costa Rica, 2013.
- Ohlin, Bertil. *Interregional and International Trade*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1967 [1933].
- Osorio Vaccaro, José Guillermo. «Visión poskeynesiana sobre la producción: crítica de Sraffa a la teoría neoclásica». *Pensamiento Crítico* (Universidad Nacional Mayor San Marcos) 25, n.º 2 (Febrero 2021): 5-37.
- Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014 [1817].
- Roberts, Michael. «La economía del goteo». *Revista de Economía Institucional* (Universidad de Externado de Colombia) 25, n.º 48 (Enero 2023): 3-11.
- Robinson, Joan. «The production function and the theory of capital». *Review of Economic Studies* (Oxford University Press) 21, n.º 2 (1953): 81-106.
- Rodríguez, Miguel Ángel. «Enamorada de la libertad: Cecilia Valverde». *La República*. San José, 19 de Junio de 2017.
- Salom, Roberto. «Costa Rica: ajuste y pacto político». *Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), n.º 142 (Abril 1996): 11-15.
- Sandel, Michael J. *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Barcelona: Penguin Random House, 2023.
- Sojo, Carlos. *La mano visible del mercado*. San José: CRIES, 1992.

- . *La utopía del Estado mínimo (Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochentas)*. San José: CRIES, 1991.
- Solano Gutiérrez, Guillermo. «3 de cada 10 personas tiene una deuda activa en el país». *UNA Comunica*. Heredia, 18 de Marzo de 2024.
- Solobodian, Quinn. *Globalism. The end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018.
- Sonnenschein, Hugo. «Market Excess Demand Functions». *Econometrica* (Econometric Society ) 40, n.º 3 (May 1972): 549-563.
- Stegar, Manfred, Ravi K. Roy. *Neoliberalismo. Una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.
- Tello, Carlos y Jorge Ibarra. *La revolución de los ricos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2020.
- Vargas Solís, Luis Paulino. *El candado y la llave: Ideología y realidad de la propiedad intelectual*. San José: EUNED, 2010.
- Vargas Solís, Luis Paulino. «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas* (CICDE-UNED) 6, n.º 1 (Enero 2016): 147-162.
- Vargas Solís, Luis Paulino. «La economía de Costa Rica en el siglo. El signo de la anomalía». *Revista Rupturas* (CICDE-UNED) 14, n.º 2 (Julio 2024): 1-9.
- Vargas, Thelmo. «El ajuste estructural de la economía costarricense». En *Crisis económica y ajuste estructural*, de Luis Paulino Vargas Solís, 61-84. San José: EUNED, 1990.

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa

Ariane Grau-Crespo \*  
<https://orcid.org/0009-0001-6991-9571>

### Resumen

Durante los últimos 40 años, las élites económicas y políticas de Costa Rica han implementado consistentemente políticas laborales neoliberales. Este texto se propone reconstruir ese camino de cuatro décadas alrededor de tres aspectos de la política que siguen teniendo vigencia en el debate laboral actual: la política de empleo público, la flexibilización de la jornada laboral y la política del Estado costarricense hacia los sindicatos. El análisis que se presenta en este texto, combina una sistematización de estudios realizados principalmente sobre las dos primeras décadas de estudio, con un análisis propio de la autora basado en fuentes primarias: proyectos de leyes, discursos políticos y prensa de las dos últimas décadas. Se concluye que el antisindicalismo ha sido el componente estratégico de la política laboral neoliberal en Costa Rica, por lo que se plantea la necesidad urgente de revalorizar y fortalecer la organización independiente de la clase trabajadora para poder revertir la lógica neoliberal en el ámbito laboral.

**Palabras clave:** Empleo público, flexibilidad laboral, jornada laboral, sindicalismo, solidarismo, trabajo.

\* Egresada de la Maestría en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Filosofía por la Universidad de la Habana, Cuba. Formadora y asesora en temas laborales y de derechos humanos con organizaciones sindicales y sociales de Centroamérica. Coordinadora de la Campaña Regional contra la Flexibilidad Laboral en Centroamérica (2005-2010) y de la Escuela Sindical de APSE «Luisa González Gutiérrez» (2010-2021). Correo: [arianegrau@yahoo.com](mailto:arianegrau@yahoo.com)

## The decay of labor and union rights in Costa Rica in the last four decades. The long way of a neoliberal labor policy that goes on

### Abstract

During the last 40 years, the economic and political elites of Costa Rica have consistently implemented neoliberal labor policies. This essay proposes rebuilding that road of four decades around three aspects of policies that still prevail in the current labor debate: the public labor policy, the flexibility in working schedules, and the Costa Rican governments policy in regard to unions. This text's analysis combines a systematization of studies mainly conducted over the first decades of the study, with a personal analysis of the author based on primary sources: legislative projects, political and press speeches of the last decades. It is concluded that anti-union has been the strategic component of the neoliberal labor policies in Costa Rica; therefore, it is posed the urgent need to revalue and strengthen the independent organization of the working class to reverse the neoliberal reasoning in the labor context.

**Keywords:** Public employment, working flexibility, working day, syndicalism, solidarity, work.

## Introducción

Desde los Programas de Ajuste Estructural, iniciados en la década de 1980 en Costa Rica, la política laboral ha seguido un largo y doloroso camino orientado a la disminución, desprotección o eliminación de los derechos laborales. La justificación, desde entonces defendida tanto por los tomadores de decisión política como por los principales sectores empresariales, ha sido la necesidad de mejorar la competitividad del país para una mejor inserción en la economía internacional. Junto con la propuesta de bajar los estándares laborales se ha impulsado la necesidad de socavar el movimiento sindical que pudiera oponerse a estas nuevas políticas económico-sociales y laborales. Así, los derechos laborales y los sindicatos pasaron a ser vistos como distorsiones y obstáculos para el modelo de desarrollo basado en la promoción de la inversión extranjera y el comercio internacional. Las reformas laborales inspiradas en esta propuesta no han concluido y siguen siendo defendidas hoy con igual o mayor fervor.

En el presente texto se hará un recorrido por las principales políticas laborales de corte neoliberal que se han implementado en Costa Rica en los últimos 40 años. Este período inicia con el gobierno presidido por Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), momento que es identificado por la mayoría de analistas sociales como el inicio del neoliberalismo en el país<sup>1</sup>. Se ha seleccionado tres aspectos para profundizar, que han sido pilares del pensamiento neoliberal: la reducción y desmejoramiento de las condiciones laborales en el empleo público, la flexibilización de la jornada laboral y el antisindicalismo.

### Breve introducción al neoliberalismo en la política laboral costarricense

Para explicar el neoliberalismo en la política laboral costarricense, es necesario primeramente responder a la pregunta ¿a qué se hace referencia cuando se habla de una política laboral neoliberal? Se intentará dar una respuesta aproximativa, ya que no existe un documento oficial donde se defina este concepto. El conocido decálogo del Consenso de Washington<sup>2</sup>, donde se resumen los principales instrumentos de política económica, que inspiraron las políticas neoliberales en América Latina, no incluye explícitamente medidas laborales, aunque sí algunas reformas con impactos en el empleo y los derechos laborales a las que se hará referencia. Asimismo, de los postulados teóricos del pensamiento neoliberal, se deducen algunas ideas que fueron retomadas en las políticas laborales de los gobiernos neoliberales en América Latina.

---

<sup>1</sup> David Díaz Arias, *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)* (San José, Editorial UCR, 2021), <https://editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/2606-chicago-boys-del-tr%C3%B3pico-historia-del-neoliberalismo-en-costa-rica-1965-200.html>; Iván Molina Jiménez, «Del reformismo revolucionario al contrarrevolucionario», en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, ed. por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias (San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021), 3-23; Luis Paulino Vargas Solís, «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis», *Revista Rupturas*, n.º 6 (junio 2016), <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>

<sup>2</sup> Se refiere a las diez medidas o instrumentos de política económica que John Williamson recogió en el artículo, publicado en 1990, «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas». Una versión traducida de este artículo puede encontrarse en: <https://morenoppc8.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/lo-que-washington-quiere-decir.pdf> (Revisado el 14 de mayo de 2024).

A continuación se presenta de manera sistematizada algunos elementos aportados por varios autores, que permiten acercarse a una definición de lo que en este texto se entiende como política laboral neoliberal.

- Las medidas económicas impulsadas por el neoliberalismo de reducción del gasto público y las privatizaciones tienen un impacto negativo en el empleo público. Con las privatizaciones se han eliminado empleos y con la justificación de reducir el gasto se han desmejorado las condiciones laborales y salariales en este sector.<sup>3</sup>
- El neoliberalismo promueve la desregulación de todas las normativas que puedan considerarse obstáculo para el mayor desarrollo de la empresa privada nacional y la entrada de inversión extranjera. Entre estas regulaciones se encuentra la legislación laboral.<sup>4</sup>
- Desde la política neoliberal se promueve la integración de las economías del capitalismo periférico, y en particular de América Latina, en la economía global, a partir de la generación de condiciones que garanticen la expansión del capital transnacional. Entre estas condiciones se encuentran los cambios en la forma de organización del trabajo, que generen mayores ganancias al capital con base en una mayor intensidad del trabajo o mayores niveles de explotación de la fuerza de trabajo.<sup>5</sup>
- Para el Estado neoliberal se hace necesario el dismantelamiento del poder de la clase trabajadora para restaurar o fortalecer el poder de la clase empresarial. Esto se traduce en políticas de socavamiento del poder sindical, que representa una fuerza colectiva de oposición al poder corporativo. Los neoliberales consideran a los sindicatos como monopolios que distorsionan el «libre mercado».<sup>6</sup>
- La propuesta neoliberal de minimizar la intervención estatal, como regulador de las relaciones sociales, o reorientarla en función de los intereses de las clases empresariales, debe leerse, en relación con la política laboral como el debilitamiento de la institucionalidad estatal encargada de regular las relaciones laborales y vigilar y promover el cumplimiento de los derechos laborales.<sup>7</sup>

En resumen, la política laboral neoliberal se caracteriza por impulsar medidas que disminuyan el empleo público y reduzcan los salarios y condiciones laborales de las personas empleadas en el sector público; por promover la desregulación laboral o

<sup>3</sup> Gerardo Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo del sector público costarricense ante la reforma del Estado, 1991-2003: el caso de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)*, (Heredia, G. Cerdas, 2004); María Eugenia Trejos, «Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica» en *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica*, editado por María Roquebert Leon, 21-75, Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2005, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07612.pdf>; María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste en Costa Rica. Inestabilidad, intensidad y ausencia de representación», *Revista Ciencias Sociales*, n.º 165 (Enero-Febrero 2000): 44-65. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2824\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2824_1.pdf)

<sup>4</sup> Oscar Ermida Uriarte, «La política laboral de los gobiernos progresistas», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 211 (2007):50-65, [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3456\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3456_1.pdf); Trejos, «Política laboral del ajuste...»; Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición sindical ante el solidarismo», San José, 1986.

<sup>5</sup> María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste...»

<sup>6</sup> David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Akal, 2007); Uriarte, «La política laboral...»; Trejos, «Política laboral del ajuste...»

<sup>7</sup> María Eugenia Trejos, «Política laboral del ajuste...»

flexibilización de las relaciones laborales; y por reorganizar los procesos de trabajo en función de las ganancias del capital transnacional en detrimento de los derechos laborales, a la vez que se socava el poder sindical y se debilita la institucionalidad estatal en materia laboral.

Para explicar de manera breve cómo inició la política laboral neoliberal en Costa Rica, el estudio está basado en cuatro tendencias identificadas por la economista María Eugenia Trejos, una de las principales investigadoras del mundo laboral costarricense.

Siguiendo a Trejos, la política laboral del ajuste en Costa Rica entre 1982 y 1998 se caracterizó, en primer lugar, por una tendencia hacia una mayor inestabilidad laboral. La autora analiza cómo en estos años la política laboral ha pasado de priorizar los contratos por tiempo indefinido a diferentes modalidades de contrataciones temporales que generan inestabilidad laboral<sup>8</sup>.

La segunda tendencia, analizada por Trejos, sería hacia la unilateralidad de la regulación salarial. En este aspecto, la autora explica que a partir de la década de 1980 los salarios del sector público comienzan a sujetarse a los balances financieros bajo el supuesto de que son las personas trabajadoras las responsables del déficit fiscal. Así mismo, en el sector privado los salarios se sujetan a los aumentos de productividad, lo cual se confunde con un aumento en la intensidad del trabajo. Y para completar, en estos años se debilitan los procesos de negociación salarial con un predominio de fijación unilateral, ya sea desde el sector empresarial o del Gobierno, sin la participación de las organizaciones sindicales.

Es importante destacar que la misma autora hace referencia a la pérdida del salario social o salario complementario que ya en estos años comienza a evidenciarse con el debilitamiento de la política social del país, el cual se refiere específicamente al deterioro de los servicios públicos de salud, educación, vivienda y jubilaciones. Este último aspecto, si bien no se refiere directamente a la política laboral, sí influye directamente en las condiciones de vida de las personas trabajadoras y permite dimensionar de forma integral el impacto de las medidas propiamente laborales<sup>9</sup>.

La tercera tendencia que explica Trejos, en relación con la política laboral de las dos primeras décadas del neoliberalismo en Costa Rica, está referida a los cambios en los procesos de organización del trabajo que conllevan a una mayor intensidad de este con impactos negativos en la salud de las personas trabajadoras. En estos años se introdujeron algunos cambios como la polifuncionalidad, la calidad total, los pagos por incentivos salariales y aparece ya la primera experiencia de jornada laboral flexibilizada, tema que se abordará de forma extendida más adelante<sup>10</sup>.

La cuarta y última tendencia se refiere a las restricciones hacia las libertades sindicales. Además de las limitaciones a las negociaciones salariales ya explicadas, en este período se identifican como políticas laborales restrictivas las prohibiciones, para que los sindicatos del sector estatal pudieran negociar convenciones colectivas, primeramente y luego los laudos arbitrales. En el sector privado, las políticas

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, 45-46.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 46-48.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 48-51.

represivas contra las huelgas bananeras de los primeros años de la década de 1980, en particular la de 1984 y la promoción del solidarismo como estrategia antisindical, a partir de la aprobación de la Ley 6970<sup>11</sup>, tendencia que será desarrollada en los apartados siguientes.

De esta forma, ya al finalizar el siglo XX, se tenía claridad de que en Costa Rica la aplicación de las políticas neoliberales estaban dejando como consecuencia trabajos más inestables, con salarios menores más intensos y agotadores para las personas trabajadoras, quienes a su vez perdían las capacidades de organización y negociación de sus condiciones salariales y laborales. Ninguna de estas tendencias se ha revertido hoy, por el contrario, algunas se consolidaron en esos primeros años, otras han seguido un largo camino de debates o avances parciales y otras se han profundizado en los últimos años.

Se han seleccionado, para profundizar, tres aspectos de la política laboral neoliberal que no solo han sido pilar del neoliberalismo, sino que tienen total vigencia en los debates actuales: la reforma al empleo público, la flexibilidad de la jornada laboral y la limitación de los derechos sindicales.

## De la movilidad laboral a la Ley de Empleo Público

Una de las líneas argumentativas principales del discurso neoliberal ha sido defender la necesidad de reducir el gasto público. En el orden de la política laboral, esto se traduce en la reducción de los gastos en el empleo público, bajo la premisa de que las personas trabajadoras de este sector son responsables del déficit fiscal y la supuesta «ineficiencia» del Estado.

Una de las primeras políticas que se implementó bajo esta premisa en Costa Rica se conoció como la «movilidad laboral». En febrero de 1984, durante el gobierno presidido por Luis Alberto Monge Álvarez, se aprobó la primera ley que amparó estas medidas, la Ley 6955 o Ley para el equilibrio financiero del sector público.

El 13 de marzo de 1985, este mismo Gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se comprometía a congelar plazas en el sector público, jubilar a las personas mayores y desplazar trabajadores y trabajadoras hacia el sector privado. Pero fue a partir de 1991 que la movilidad laboral adquiere mayor intensidad, durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), quien se propuso eliminar 30 000 puestos de trabajo en el sector público. Planteada inicialmente como una «movilidad voluntaria», financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), pronto dio paso a la «movilidad forzada», lo cual generó una serie de protestas sindicales, por lo que el entonces presidente Calderón Fournier se vio obligado a anunciar la pausa de la movilidad laboral. Entre las instituciones más afectadas por la movilidad en estos primeros años neoliberales estuvieron el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 51-53.

<sup>12</sup> David Díaz, *Chicago boys del trópico...*; Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo...*

La reducción del empleo público no se planteó solamente desde la política de movilidad laboral, otra medida fue la privatización y cierre de instituciones estatales. Por ejemplo, el cierre del Banco Anglo en 1994 y del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) en 1995, ambas durante el gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998).

La privatización de empresas públicas ha estado en el centro de las políticas neoliberales desde sus inicios, aunque algunos intentos han fracasado. La venta de empresas de Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA)<sup>13</sup> fue incluida en el primer acuerdo del gobierno de Monge con el FMI, en 1985 y en el Programa de Ajuste Estructural (PAE) II firmado en 1989 durante el gobierno de Óscar Arias Sánchez (1986-1990). En el paquete de medidas económicas presentado en los primeros años del gobierno de Calderón, ya se incluye la posible privatización de la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y los bancos estatales. En respuesta a estas propuestas privatizadoras surgió el Frente Nacional contra las Privatizaciones que exigió la renuncia del ministro de Hacienda, Thelmo Vargas, principal vocero de estas políticas<sup>14</sup>.

Desde entonces, las propuestas de privatización de estas instituciones y la oposición a estas desde las organizaciones sindicales y amplios movimientos sociales han estado en el centro de la política nacional y el conflicto laboral. El punto más álgido de estos enfrentamientos ocurrió en el 2000, durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), cuando el proyecto de Ley para el mejoramiento de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, mas conocido como Combo ICE, estuvo muy cerca de ser aprobado en la Asamblea Legislativa y fuera detenido por la presión de la protesta social, protagonizada por los sindicatos del ICE, con gran apoyo popular. En el 2010, fue el Sindicato de la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (SINTRAJAP) quien protagonizó otra lucha contra el modelo privatizador, esta vez, en defensa de los puertos de Limón frente a las propuestas de concesión privada durante el gobierno de Óscar Arias Sánchez (2006-2010)<sup>15</sup>.

Es necesario destacar que las referidas luchas sindicales han combinado en sus argumentos contra la privatización, la defensa de la institucionalidad pública, por su significado social en la historia del país, con la defensa de empleos estables y con derechos laborales para sus trabajadores.

A partir del 2010, la política laboral alineada a la supuesta necesidad de reducir el gasto público incorpora con fuerza una nueva propuesta, que en ese momento se llamó el «salario único». En enero de este año, la Contraloría General de la República emite el «Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en

---

<sup>13</sup> Corporación Costarricense de Desarrollo S.A., creada en 1972, que cobijaba a grandes y medianas empresas nacionales estatales de varios sectores como agricultura, industria, transporte, etc. Fue liquidada en 1997.

<sup>14</sup> David Díaz, *Chicago boys del trópico*... 6.

<sup>15</sup> *Ibid.*; Sindy Mora Solano, *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea* (San José: Universidad de Costa Rica, 2016).

procura de la eficiencia administrativa»<sup>16</sup>. Dicho informe presenta algunos de los argumentos que han dominado los discursos defensores de las reformas al empleo público en los últimos 14 años, entre los que se puede mencionar la afirmación de que el gasto en salario impacta negativamente las finanzas públicas y que esto se debe sobre todo a los llamados incentivos salariales o pluses, que no son más que derechos salariales que las personas trabajadoras del sector público han ido adquiriendo como reconocimiento a la antigüedad, exclusividad u otras especificaciones de sus labores y por tanto, merecen un pago adicional al salario base. Se argumenta, en este mismo documento, que las disposiciones de las convenciones colectivas son un obstáculo para optimizar el uso del recurso humano en el sector público y que una propuesta de salario único sería la mejor vía para contener el gasto público. Después de este informe de la Contraloría se han sucedido una serie de proyectos legislativos o documentos de política pública inspirados en el mismo objetivo del salario único, que luego se transformó en «salario global» y fue finalmente aprobado en la Ley Marco de Empleo Público, en el 2023 (Tabla 1, siguiente página).

Pasaron más de diez años en los que distintos actores políticos, tanto desde el ejecutivo como desde el espacio legislativo, y de varios partidos políticos, desde el Movimiento Libertario, hasta el Partido Acción Ciudadana intentaran impulsar la reforma del empleo público.

El elemento común y central de todas estas propuestas ha sido la transformación de los salarios en el sector público para pasar de una modalidad de salarios base más complementos (también conocidos como pluses) a un salario único o global. El objetivo principal ha sido detener el crecimiento de los salarios del sector público. Y esta medida central ha ido acompañada en las distintas propuestas por otras, tales como la obligación de las instituciones a denunciar convenciones colectivas, la reducción de los días de vacaciones, la disminución y o congelación de los porcentajes que se pagan por ciertos pluses como la dedicación exclusiva o las anualidades, modificaciones en la evaluación de desempeño y sus consecuencias, entre otras.

Finalmente, y a pesar de la resistencia de las organizaciones sindicales, fue el proyecto presentado por el segundo gobierno del Partido Acción Ciudadana, presidido por Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), el que fue aprobado y es hoy Ley de la República.

El impulso que el gobierno del PAC le dio a la iniciativa de reforma del empleo público en el contexto de la pandemia del COVID-19, estuvo acompañado por otras medidas antilaborales, como el congelamiento de los salarios del Gobierno central y la suspensión de las anualidades; todas con el propósito de cargar a los empleados públicos los costos de la crisis, al tiempo que aliviaba a las empresas de pago de impuestos, les flexibilizaba créditos y las eximía de responsabilidades sociales. Aunque el proyecto de ley fue finalmente aprobado en el siguiente período legislativo, durante la administración de Rodrigo Chaves Robles (2022-2026), fue el

---

<sup>16</sup> Contraloría General de la República, Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa (Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 enero de 2010). [https://www.dgsc.go.cr/rt\\_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009\[1\].pdf](https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009[1].pdf) (revisado el 31 de julio de 2024).

contexto de la pandemia y la derrota de los sindicatos durante la huelga del 2018 contra la Reforma Fiscal, los que crearon el escenario perfecto para que esta política laboral esencial para el proyecto neoliberal se hiciera realidad<sup>17</sup>.

**Tabla 1. Listado de proyectos y documentos de políticas de empleo público**

Año de presentación	Documento
2010	Informe sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa. Contraloría General de la República.
	Proyecto de Ley general de la relación pública de servicio. MIDEPLAN <sup>18</sup> .
2012	Anteproyecto de Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público. MTSS en CNSSP <sup>19</sup> .
2014	Proyecto de Ley de empleo público, Exp. n.º 19 431. Fracción del Partido Movimiento Libertario.
2015	Proyecto de Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público. Exp. n.º 19 506. Sandra Pizsk, diputada del Partido Liberación Nacional.
	Proyecto de Ley sobre la promoción del buen desempeño de los servidores públicos para una gestión pública de calidad. Exp. n.º 19 787. Poder Ejecutivo- Gobierno del Partido Acción Ciudadana.
2016	Proyecto de Ley para racionalizar el gasto público. Exp. n.º 19 923. Varios diputados y diputadas.
	Proyecto de Ley de empleo público. Exp. n.º 20 057. Partido Movimiento Libertario.
2018 <sup>20</sup>	Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas <sup>21</sup> . Partido Acción Ciudadana.
2019	Ley marco de empleo público. Exp. n.º 21 136 y luego Ley 10 159. Partido Acción Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, con base en los archivos de la Asamblea Legislativa y el monitoreo de prensa nacional, 2024.

<sup>17</sup> Ariane Grau Crespo, «Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo», Cap.8 en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias (San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021).

<sup>18</sup> Este proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN) nunca llegó a presentarse en la Asamblea Legislativa.

<sup>19</sup> El anteproyecto fue una propuesta de la ministra de Trabajo y Seguridad Social, Sandra Pizsk, a la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (CNSSP), el 29 de agosto de 2012. Es producto de un acuerdo firmado en marzo de ese año entre el gobierno presidido por Laura Chinchilla y la mayoría de los sindicatos del sector público, excepto la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) y la Central General de Trabajadores (CGT). A partir de ese momento se abrió una mesa de concertación durante seis meses. Una vez terminado el período si no se lograba un texto consensuado, el gobierno quedaba en libertad de presentarlo unilateralmente a la Asamblea Legislativa. Este proceso no tuvo ningún resultado. Tres años después, Sandra Pizsk, siendo diputada, presentó un texto similar que se tramitó bajo el expediente 19 506, que tampoco fue aprobado.

<sup>20</sup> Se refiere al año de aprobación de la Ley.

<sup>21</sup> El Título III de la Ley contempla una modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública que, aunque no se refiere exactamente a la propuesta de salario único o global, sí avanza en la dirección fiscalista de recortar los salarios del sector público (Grau, 2021).

## Jornada laboral en el centro del debate. Veinte años de propuestas flexibilizadoras

Para quienes impulsan el neoliberalismo, no es suficiente bajar los salarios y disminuir los derechos laborales de las personas que trabajan en el sector público. Aunque en el discurso político defensor de la reforma al empleo público, antes explicada, reiteradamente aparece el argumento de que se pretende «igualar» los salarios y las condiciones de trabajo del sector público con el sector privado, en realidad, lo que se ha pretendido es bajar en general los estándares laborales para toda la clase trabajadora.

Así, al mismo tiempo y bajo la misma lógica con la que se ha impulsado la disminución de los salarios del sector público, se ha promovido la llamada «flexibilidad laboral», que no es más que la eliminación o disminución de toda la normativa laboral que regula y protege los derechos de las personas trabajadoras en general, pero particularmente en el sector privado. El argumento justificativo de tales propuestas ha sido la necesidad de eliminar los obstáculos para que las empresas tengan mayor competitividad, sobre todo en un mercado global.

En Costa Rica, la flexibilidad laboral se ha aplicado sobre todo de hecho, es decir, sin reformas legales. Sin embargo, las élites empresariales y sus representantes en el Poder Legislativo y Ejecutivo llevan muchos años intentando una modificación muy importante de la normativa laboral costarricense en relación con la jornada laboral. El economista Luis Paulino Vargas Solís, ubica la llegada de INTEL al país como el inicio de la II Fase Neoliberal en Costa Rica, la de «transnacionalización»<sup>22</sup>. En esta fase, según Vargas, el énfasis de la política económica se pone en la atracción de corporaciones transnacionales de altas tecnologías y de servicios deslocalizados desde economías más ricas<sup>23</sup>.

Para la política laboral, la entrada de INTEL fue también un hito, por ser la primera empresa que puso en práctica la flexibilidad de la jornada laboral. Lo relevante es que el ministro de Trabajo, Farid Ayales, autorizó a la empresa implementar jornadas que hoy aún son ilegales en el país. El 12 de enero de 1998, el ministro del gobierno liberacionista emitió la Directriz Administrativa DM 0095-98 en la que impartió algunos criterios interpretativos que debían seguir las direcciones administrativas del Ministerio de Trabajo con el fin de «suavizar» de alguna forma la legislación laboral para complacer los requerimientos de esta gran empresa. En este documento aparece por primera vez la mención a las jornadas 4x3, que no es más que una modalidad en la que se concentran las horas laborales de la semana en 4 días y las de descanso en tres, lo que implicaría tener jornadas ordinarias de 12 horas rompiendo el límite de la jornada de ocho horas. La directriz analizada reconoce su utilización en el mundo globalizado y considera anticuada la regulación existente en el Código de Trabajo<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Luis Paulino Vargas Solís hace una periodización del Proyecto histórico neoliberal en Costa Rica, identificando tres fases. La primera, de 1984 a 1997, de exportación ligera; la segunda, de 1998 a 2005/2006, de transnacionalización y la tercera, de 2006 a 2015, dominio del capital financiero (Vargas, 2016).

<sup>23</sup> Luis Paulino Vargas Solís, «El Proyecto Histórico...».

<sup>24</sup> Bernardo van der Laet Echeverría, «Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica», En Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica, 43-102 (Santiago, Naciones Unidas: 2009).

Bajo el ejemplo de INTEL y motivados por la Directriz Administrativa, los empresarios organizados en las cámaras patronales comenzaron a presionar por reformar el Código de Trabajo para convertir estas jornadas en legales y han logrado que se presenten varios proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, sin lograr aún su propósito (Tabla 2).

**Tabla 2. Propuestas Legislativas de Reforma al Código de Trabajo en relación con la jornada laboral**

Año	Proyecto
2002	Expediente 14 676: Proyecto «Ley reforma a varios artículos del Código de Trabajo». Poder Ejecutivo-Partido Unidad Social Cristiana.
2003	Expediente n.º 15 161. Proyecto «Ley reforma a varios artículos del Código de Trabajo». Poder Ejecutivo-Partido Unidad Social Cristiana.
2005	Expediente 16 030: Proyecto «Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de los trabajadores». Partido Movimiento Libertario.
2009	Expediente 17 315: Proyecto «Ley para la protección del empleo en momentos de crisis». Varios diputados y diputadas.
2011	Expediente 18 080: Proyecto «Ley que garantiza la aplicación de medidas temporales para la protección del empleo en tiempos de crisis». Partido Movimiento Libertario.
2011	Expediente 18 081: Proyecto «Ley para proteger el empleo en tiempos de crisis». Partido Movimiento Libertario
2014	Expediente 19 377: Proyecto «Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de los trabajadores». Partido Movimiento Libertario.
2018	Expediente 21 182: «Reforma de los artículos 136, 142, y 145 y adición de un artículo 145 bis, del Código de Trabajo para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras». Partido Liberación Nacional.

Fuente: Elaboración propia, basada en los archivos de la Asamblea Legislativa y el monitoreo de prensa nacional, 2024.

Con poquísimas variaciones entre ellos, todas las iniciativas legislativas presentadas intentan reformar el Código de Trabajo en los artículos que regulan la jornada laboral, de manera que las jornadas cuatro por tres se legalicen en el país. Pero también incluyen otra modalidad, la jornada anualizada, que en síntesis es una forma de contabilizar el límite de horas anualmente, dándole la potestad a la patronal de establecer calendarios diferenciados según los períodos de alta y baja productividad. De esta manera, la empresa puede definir semanas en las que las personas trabajadoras laboran por hasta diez horas diarias y otras en las que solo trabajan seis, obviamente modificando proporcionalmente los salarios.

A pesar de la desorganización de la clase trabajadora del sector privado, que sería la más afectada con estas propuestas de reforma, los distintos proyectos han topado con la resistencia de las organizaciones sindicales del país con presencia mayoritaria en el sector público. Defender la jornada laboral de ocho horas ha sido una

reivindicación de principio, ya que se considera una conquista histórica de la clase trabajadora<sup>25</sup>.

En estos años se lograron posicionar varias advertencias sobre los peligros de que se aprobara la flexibilización de la jornada, se ha desenmascarado el término «flexibilidad» que tiene una connotación aparentemente positiva, y se ha ido demostrando cada vez con más argumentos que este tipo de jornada afectaría los salarios, la salud, los estudios, los cuidados familiares de todas las personas trabajadoras y en particular de las mujeres.

El último proyecto que estuvo muy cerca de convertirse en ley<sup>26</sup>, fue presentado por la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional en el 2018, y al igual que sucedió con el Proyecto de Ley de Empleo Público tomó un gran impulso durante la pandemia. Curiosamente, los argumentos que más se usaron en esos años para justificar la reforma, no distan mucho de los que aparecían en la directriz administrativa de 1998, con un contexto nacional y mundial totalmente diferente.

En la explicación de motivos del más reciente proyecto se refiere a un contexto de progresiva internacionalización de la economía, que demanda la necesidad de actuar para facilitar la competitividad y productividad de las empresas; en 1998 se hablaba de la adecuación de la legislación nacional a las nuevas órdenes mundiales o al nuevo orden económico mundial<sup>27</sup>. Con este argumento de fondo central, el discurso se ha ido adaptando a las coyunturas: la negociación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, la crisis económica mundial del 2009, la pandemia del 2020, etc., pero siempre con la misma propuesta. Veinte años no han doblegado el afán de las élites empresariales de desaparecer del Código de Trabajo la jornada laboral de ocho horas<sup>28</sup>.

## Política antisindical: del solidarismo a la Ley antihuelgas

El antisindicalismo no apareció en la política laboral costarricense con el neoliberalismo. La historiadora del movimiento obrero, Marielos Aguilar, ha analizado cómo el Estado costarricense, desde 1948 no solo ha mostrado desinterés por fomentar el desarrollo del movimiento sindical, sino que ha aprovechado la desorganización sindical y política de la clase trabajadora para consolidar un consenso social, sin la perturbación de las reivindicaciones de las personas trabajadoras. En sus palabras,

<sup>25</sup> Un esfuerzo organizativo importante frente a estas propuestas fue la impulsada por la ONG, Asociación Servicios de Promoción Laboral, que durante 2005 al 2010, sostuvo una campaña regional contra la flexibilidad laboral, que aglutinó en su capítulo de Costa Rica, a las principales organizaciones sindicales, junto con otras organizaciones sociales, feministas, estudiantiles, ambientalistas. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/lanzan-campaa-contra-flexibilidad-laboral/> (Revisado 18 de mayo 2024).

<sup>26</sup> El Proyecto 21 182 fue aprobado en primer debate del plenario legislativo en agosto del 2023, es de todas las iniciativas presentadas, la única que ha llegado hasta el plenario. Sin embargo, la Sala Constitucional, en noviembre de ese mismo año, concluyó que el expediente contiene un vicio sustancial de constitucionalidad en el procedimiento legislativo, por lo cual el proyecto fue archivado.

<sup>27</sup> Bernardo van der Laat Echeverría, «Políticas para el perfeccionamiento....»

<sup>28</sup> Al cierre de este artículo, el 24 de abril de 2024, una nueva iniciativa fue presentada en la Asamblea Legislativa, el proyecto «Establecimiento de jornadas laborales excepcionales para casos excepcionales y que sean excepcionales y muy determinados» Expediente 24290. No se ha incluido en el análisis, pero es una muestra de que esta discusión sobre la jornada sigue vigente en el país.

«(...) los nuevos sectores sociales que se fortalecieron económica y políticamente a la sombra de las reformas estatales heredaron casi intacto el espíritu antisindical que habían acumulado por años, los sectores oligárquicos tradicionales. En síntesis, la democracia costarricense no llegó a ser tan amplia para permitir el libre ejercicio de los derechos de negociación colectiva, de sindicalización y de huelga».<sup>29</sup>

Si se parte de este análisis que se comparte, no se puede hablar de la política antisindical en el período que se está analizando como una reforma o la reversión de una política protectora existente en los años anteriores. ¿Qué es entonces lo nuevo? ¿Existe un antisindicalismo neoliberal que lo diferencia del histórico?

Una respuesta inicial a estas preguntas se puede encontrar en el análisis de Mauricio Castro, para quien el gobierno presidido por Luis Alberto Monge representó el paso de un modelo de antisindicalismo autoritario reformista, a uno igual antisindicalista autoritario, pero basado en el ajuste neoliberal. Este ajuste neoliberal, como se ha explicado anteriormente, tiene como uno de sus ejes principales la propuesta privatizadora, lo cual entra directamente en conflicto con el sindicalismo estatal. Así lo explica Castro: «La administración Monge Álvarez repitió el esquema histórico, pero dio un paso más: abandonó el apoyo al “sindicalismo democrático” de patrocinio estatal y cambió el discurso jurídico al romper la exclusividad sindical constitucional en la negociación colectiva, abrir un segundo canal de representación no autónomo, que compite y es contradictorio con el sindical (...). Este discurso estima que los sindicatos defienden intereses particularistas, egoístas y subversivos, frente a las solidaristas y comités permanentes de trabajadores que sí están a favor de la “paz social”»<sup>30</sup>.

Del análisis de Castro<sup>31</sup> se puede destacar dos aspectos que definen el antisindicalismo neoliberal en el país. El primero sería un cambio en la relación del Estado con los sindicatos, es decir, el Estado deja de apoyar al sindicalismo que había patrocinado a partir de 1948 y específicamente al vinculado con el proyecto político del Partido de Liberación Nacional. Según lo explica Cerdas<sup>32</sup>, con el cambio del modelo económico más orientado al mercado internacional, el sindicalismo con base en la clase media trabajadora del Estado, dinamizadora del mercado interno, deja de ser indispensable para la nueva lógica de acumulación de capital.

Sin embargo, es necesario recordar que no todo el sindicalismo costarricense tuvo este apoyo estatal. El sindicalismo de izquierda fue duramente reprimido y perseguido después del 48, como parte de la política anticomunista de la Junta Militar presidida por José Figueres Ferrer y los gobiernos siguientes. Para estos sindicatos en particular, el Estado siempre ha sido antisindicalista<sup>33</sup>. En ese sentido,

<sup>29</sup> Marielos Aguilar Hernández, *Clase trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica 1943-1971* (Porvenir-FLACSO-ICES, 1989), 190.

<sup>30</sup> Mauricio Castro Méndez, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral: modelos iberoamericanos de representación colectiva* (Argentina, FCU: 2022).

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 309.

<sup>32</sup> Gerardo Cerdas Vega, *Las estrategias del sindicalismo.....*

<sup>33</sup> Marielos Aguilar explica así la política sindical selectiva durante las décadas de 1950 y 1960: «Oficialmente, el Estado costarricense se identificó con las organizaciones que se autodenominaban «democráticas». Estaba muy claro que el Estado no se proponía hacerlas crecer, pero necesitaba

lo que termina con el inicio del neoliberalismo en Costa Rica es la política selectiva del Estado, que protegió a los sindicatos afines al proyecto económico del PLN, mientras discriminaba, reprimía y perseguía al sindicalismo de izquierda<sup>34</sup>.

Pero hay un elemento nuevo que aparece en la década de 1980, el cual profundiza el antisindicalismo de los años anteriores: el solidarismo como política laboral del Estado. Esta sería la segunda línea definitoria del antisindicalismo neoliberal en sus primeros años. Si bien es cierto el solidarismo ya existía como movimiento desde la década de 1940<sup>35</sup>, su consolidación coincide con el primer gobierno neoliberal presidido por Luis Alberto Monge, quien apoyó en 1984 la aprobación de la Ley de Asociaciones Solidaristas (Ley 6970) y destinó recursos económicos de la cooperación internacional al desarrollo del movimiento<sup>36</sup>.

Con la Ley 6970 se le dio respaldo jurídico y legitimidad política a este tipo de organización laboral, que es esencialmente antisindical y pensada para contrarrestar el modelo sindical clasista, pues se basa ideológicamente en el principio de conciliación de clases y en la posibilidad de sustituir el conflicto obrero-patronal por relaciones basadas en la paz laboral, es decir, en relaciones laborales donde no hay conflicto, no porque deja de existir explotación laboral, ni violación de derechos laborales, sino porque las personas trabajadoras dejan de organizarse para defender sus derechos<sup>37</sup>. Con el impulso de la Ley, el solidarismo pasó de tener 610 asociaciones en 1984, a 1175 en 1989 y 1395 en 1993. De estas últimas, 156 estaban localizadas en la agroindustria en la provincia de Limón, es decir, en las bananeras, donde el sindicalismo clasista había logrado recomponerse, después de la persecución, ilegalidad y represión sufrida posteriormente al 48<sup>38</sup>.

Desde entonces, el solidarismo ha sido la principal estrategia antisindical del empresariado costarricense al combinar la promoción de los arreglos directos como vía alternativa de la negociación colectiva con el trabajo ideológico, antisindical y

---

ampliar su fachada democrática, dándole su apoyo aparente a aquellos sindicatos de corte reformista. Por esa razón, las relaciones con la CCTRN y con la ORIT fueron muy cordiales (...) existían coincidencias político-ideológicas entre el PLN y la ORIT (...) sobre todo, en la necesidad de acabar con las organizaciones sindicales de izquierda», Aguilar, 1989: 137.

<sup>34</sup> Se usa la expresión «sindicalismo de izquierda o «sindicalismo clasista» siguiendo la definición de María Eugenia Trejos para referirse a aquellas organizaciones que basan su estrategia en un análisis de la sociedad a partir de la comprensión de la categoría de clases sociales, que tienen un proyecto de sociedad alternativa al capitalismo, y expresan una cultura confrontativa frente a la política estatal (Trejos, 2005:25). Históricamente, estos sindicatos estuvieron vinculados al Partido Comunista y fueron los más fuertes del sindicalismo costarricense, hasta la postguerra de 1948, cuando se ilegalizó el Partido y se persiguió y reprimió a los sindicatos vinculados al mismo. Aun así, este Partido, junto con otras expresiones de la izquierda política, siguieron teniendo influencia en el sindicalismo costarricense en la segunda mitad del siglo XX. Otra forma de definir al sindicalismo de izquierda es por la negativa, el sindicalismo que no es el corporativista, vinculado principalmente al Partido Liberación Nacional y esto incluiría también al sindicalismo independiente, no vinculado directamente a ningún partido político de izquierda, pero enfrentado a la política del Estado capitalista. En los últimos años estas diferencias se han desdibujado, pero implicaría un análisis que sobrepasa los objetivos del presente texto.

<sup>35</sup> El solidarismo surge como propuesta de Alberto Martén Chavarría, en 1947.

<sup>36</sup> Mauricio Castro Méndez, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento...*

<sup>37</sup> Héctor Fallas, «La ideología solidarista», en *Cuadernos de estudio para dirigentes sindicales y populares*, Cuaderno n.º 8, San José, Costa Rica: Asociación Servicios de Promoción Laboral, 1986); Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición Sindical ante...»

<sup>38</sup> Marielos Aguilar Hernández, Costa Rica en el siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales, *Cuadernos de historia de la cultura* 10, Editorial UCR, 2015.

anticomunista de la Escuela Social Juan XXIII. El apoyo desde el Estado al solidarismo se ha expresado en los años posteriores con la declaración de su fundador, Alberto Martén como Benémerito de la Patria en el 2009 y luego al otorgarle al movimiento rango constitucional en el 2011, ambos hechos durante los gobiernos liberacionistas de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) y Laura Chinchilla Miranda (2010-2014)<sup>39</sup>.

Cuando los sindicatos dejan de ser los aliados de los gobiernos y se convierten en la principal fuerza opositora de las políticas neoliberales, el solidarismo viene a cumplir esa labor de apoyo al Estado neoliberal. Mientras los sindicatos del Estado se han opuesto a las medidas de privatización, de reforma en el empleo público, de flexibilidad laboral y otras políticas económicas neoliberales, como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, el solidarismo aparece como el aliado del Gobierno y quien en nombre de las personas trabajadoras legitima sus políticas<sup>40</sup>.

Durante los últimos años, a la vez que se ha promovido, premiado y legitimado al solidarismo, se ha consolidado la política de persecución sindical en el sector privado. Cuando alguna organización rompe el cerco del solidarismo y logra organizar una seccional sindical, la persecución es inmediata y extremadamente violenta. La experiencia del Sindicato de Trabajadores del Sector Privado (SITRASEP) lo demuestra: desde su fundación en el 2016 ha debido enfrentar despidos masivos de las personas trabajadoras sindicalizadas en cinco empresas, cuatro de ellas del sector de la agroindustria piñera: Exportaciones Norteñas, en Santa Fe de Los Chiles (2016)<sup>41</sup>; Nenita Farm en San Pablo de Los Chiles (2017)<sup>42</sup>; Empaques Bellavista S.A. (2019)<sup>43</sup> y Piñas Cultivadas de Costa Rica (2020)<sup>44</sup>; la quinta fue en SAJPLAST, empresa productora de plástico en Heredia (2017).

En todos los casos se repite un patrón: unos días o pocas semanas después de creada la seccional del sindicato se despide a la junta directiva completa o una parte importante de ella, y en algunos casos se despide a todas las personas afiliadas, no solo la dirigencia, con lo cual el sindicato queda aniquilado, además del efecto amedrentador y ejemplarizante para las demás personas trabajadoras.

La respuesta del Estado ante estos hechos violatorios de la libertad sindical ha sido nula, tardía o débil y por tanto, ineficaz para garantizar el derecho de organización<sup>45</sup>. De esta forma, se perpetúa la violación sistemática de los derechos laborales en el

<sup>39</sup> Héctor Fallas, «La ideología solidarista»; Castro, *Legitimación, conflicto y disciplinamiento...*; Leda Abdallah Arrieta, «Solidarismo: nuevo referente 'laboral' del libre comercio», *Revista Jurídica IUS Doctrina*, n.º 1 (19 de febrero de 2014),

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13544>; Ariane Grau, «Detrás del premio...»; Marielos Aguilar, *Costa Rica en el siglo...*; Asociación Servicios de Promoción Laboral, «Posición Sindical ante...»

<sup>40</sup> Leda Abdallah Arrieta, «Solidarismo: nuevo referente...»; Ariane Grau, «Detrás del premio...».

<sup>41</sup> <https://semanariouniversidad.com/pais/nuevo-huelga-la-zona-norte/>,

<sup>42</sup> <https://surcosdigital.com/bloque-verde-estalla-conflicto-laboral-por-persecucion-sindical/>

<sup>43</sup> <https://socialismohoy.com/sitrasedenuncia-despido-de-trabajadores-por-persecucion-sindical-en-empaques-bellavista/>

<sup>44</sup> <https://socialismohoy.com/pinera-despide-a-todos-los-trabajadores-que-fundaron-sindicato-el-domingo/>

<sup>45</sup> Por ejemplo, este caso judicial se resolvió parcialmente dos años después, aunque se ordena la reinstalación del dirigente sindical, ya el objetivo de la empresa se había cumplido, pues la seccional desapareció. <https://semanariouniversidad.com/pais/sala-ii-reconoce-discriminacion-de-sindicalistas-en-pinera-y-reinstala-a-dirigente-despedido/>

sector privado, sin que haya organización colectiva que haga contrapeso al poder empresarial.

La persecución sindical, para impedir cualquier intento organizativo en el sector privado, se complementa en la política laboral neoliberal con el uso de la represión política como instrumento para limitar la acción de los sindicatos existentes, concentrados mayoritariamente en el sector público. Según Sindy Mora<sup>46</sup>, las acciones colectivas entre 1995 y 2015<sup>47</sup> han sido objeto de un repertorio de represión política que, más allá de la criminalización de la protesta social, incluye el uso de la fuerza policial, incluso televisada, amenazas de despido, detenciones, uso de campañas de desprestigio contra actores movilizados y encauzamiento legal<sup>48</sup>.

Estas acciones represivas han sido la respuesta del Estado a las luchas más importantes de los sindicatos en contra de las políticas neoliberales, como han sido la Huelga del Magisterio Nacional contra la reforma de pensiones (en 1995), la huelga contra el Combo ICE (en 2000), la lucha contra el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (en 2007 y años previos) y, con especial vehemencia, durante la huelga de los sindicatos del sector público contra el Plan Fiscal en el 2018. Algunas de estas luchas no han sido exclusivamente sindicales, sin embargo, la participación de los sindicatos en ellas, incluso de manera protagónica, los ubica como objeto directo de la represión. Así mismo, el sindicalismo ha sido víctima de una feroz campaña de desprestigio y estigmatización, la cual ha tomado más fuerza durante los momentos de conflictos sociales importantes antes mencionados. En esta misma línea represiva, varios sindicalistas han sido judicializados por su participación en diferentes luchas sociales, lo cual expresa la tendencia a la criminalización de la protesta social<sup>49</sup>.

Por último, deben destacarse las reformas legales que han modificado la normativa con el objetivo de restringir las acciones colectivas de resistencias a las políticas neoliberales. Dos leyes han sido relevantes en este período. Primeramente, en el 2002, se reforma el artículo 265 BIS del Código Penal para penalizar los bloqueos de calles, los cuales pasan de ser considerados contravenciones con pena de multa a delitos castigados con prisión. Esta ley fue una respuesta a la lucha popular contra el intento de privatizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Casi dos décadas después, en el 2019, se aprobó la Ley 9808, conocida como la Ley «Antihuelgas»<sup>50</sup>, esta vez como reacción a la huelga que durante tres meses del 2018

<sup>46</sup> Sindy Mora Solano, «La política de la calle...».

<sup>47</sup> El estudio de Sindy Mora Solano, no se refiere solamente a las luchas sindicales, sin embargo, de las acciones que analiza una sí lo es, la Huelga magisterial de 1995, y en otras dos, el Combo ICE y el TLC, los sindicatos tuvieron una amplia participación.

<sup>48</sup> Sindy Mora Solano, «La política de la calle...».

<sup>49</sup> Orlando Barrantes, de CONATRA, condenado a 12 años de cárcel por defender el derecho a la indemnización de los trabajadores afectados por el Nemaón. En el 2002, Trino Barrantes, SINDEU y Rocío Céspedes, sindicalista magisterial, fueron judicializados por su participación en la lucha contra RITEVE. En el 2010, afiliadas y afiliados de SINTRAJAP y del SINDEU, junto con líderes comunales, fueron detenidas y luego judicializadas por su participación en la defensa de los muelles frente a la privatización. En el 2012, durante la manifestación en defensa de la CCSS, el 8 de noviembre, activistas sindicales de APSE y el SINDEU, junto con estudiantes, fueron igualmente detenidos y luego judicializados en un largo y tortuoso proceso. Mas recientemente, durante la huelga del 2018, el Estado condenó en un juicio político ejemplarizante a Carlos Andrés Pérez Sánchez, trabajador de RECOPE (Mora, 2016; Herrera, 2015; Grau, 2021).

<sup>50</sup> Se prefiere no usar el título real, «Ley para brindar seguridad jurídica a la huelga y sus procedimientos», ya que el mismo es engañoso y no se corresponde con el contenido de la ley.

sostuvo el movimiento sindical contra la aprobación de la Reforma Fiscal. La ley prohíbe tácitamente la huelga en los servicios esenciales, definición que se amplía más allá de los servicios que ponen en riesgo la salud y la vida de las personas. También pone límites máximos a la duración de las huelgas, con lo cual se distorsiona su fin como medida de presión. Además, en continuidad con la Reforma al Código Penal del 2002, esta nueva ley, establece que serán ilegales las huelgas donde se hayan realizado bloqueos de vía pública por no considerarse pacíficas. La Ley antihuelgas fue el colofón de una política antisindical muy articulada del gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), caracterizada por la estigmatización, la represión y criminalización del principal movimiento opositor a sus más estratégicos proyectos neoliberales: la Reforma Fiscal y la Ley de Empleo Público<sup>51</sup>.

## **A modo de cierre: apuntes para revertir la política laboral neoliberal**

El recorrido por estos 40 años de neoliberalismo en Costa Rica nos permiten puntear ciertas ideas pensadas como una reflexión que debe hacerse con la clase trabajadora. Algunas de estas ideas están planteadas en forma de hipótesis y requieren de una mayor profundización que no es posible abordar en este texto, pero quedan planteadas para futuras investigaciones o para el debate necesario tanto en la academia como en los movimientos sociales.

En primer lugar, se ha demostrado que las élites económicas y políticas han sido coherentes y persistentes en impulsar la política laboral que se delineó en los primeros años del neoliberalismo a inicios de la década de 1980. Aunque algunas propuestas han tomado muchos años en concretarse, no han desistido y han aprovechado cada coyuntura particular para darle nuevos aires o incluso lograr avances parciales, como ocurrió en la reciente pandemia de inicios de esta década. La política laboral neoliberal ha sido abrazada por todos los partidos políticos que han gobernado a Costa Rica en los últimos 40 años. Incluso, por el Partido Acción Ciudadana que saca su fuerza electoral del descontento antineoliberal expresado en los movimientos sociales de los primeros años de este siglo.

El componente estratégico de la política laboral neoliberal en Costa Rica ha sido el antisindicalismo. Durante estos años se ha consolidado el solidarismo como la principal herramienta que mantiene desorganizada a la clase trabajadora del sector privado, a la vez que protege los intereses y las ganancias del sector empresarial. Al mismo tiempo, en estos años se ha reorientado el antisindicalismo también contra las organizaciones del sector público para quitar poder a quienes se han convertido en la principal fuerza de resistencia a las políticas neoliberales, no solo laborales, también económicas, fiscales y reformas institucionales.

A pesar de las advertencias y críticas que ya se han elaborado, no solo desde los sindicatos, sino también de organismos internacionales como la OCDE, la OIT y la

---

<sup>51</sup> Ariane Grau Crespo, «Política laboral: regresividad...»

ONU<sup>52</sup>, no existe en Costa Rica ningún indicio por parte de las élites económicas, políticas ni de las instituciones del Estado de abandonar las recetas neoliberales en materia laboral.

Revertir la lógica neoliberal en la política laboral implica, en primer lugar, derrotar su componente estratégico, que es el antisindicalismo. Este reto es complejo, convida a poner todos los esfuerzos en la organización de la clase trabajadora, principalmente en el sector privado, pero también en el sector público, donde los sindicatos están inmersos en una profunda crisis después de la derrota de la huelga del 2018 y la aprobación de la Ley Antihuelgas. Este trabajo de reorganización requiere articulación. Dividir la clase trabajadora (entre personas trabajadoras del sector público y privado, entre nacionales y migrantes, entre mujeres y hombres) ha sido un elemento central del discurso neoliberal, por lo que toda estrategia antineoliberal debe plantearse desde una lógica opuesta.

Hay una labor urgente: revalorizar el sindicalismo como la organización independiente de la clase trabajadora, para lo cual es necesario combatir la ideología solidarista basada en la premisa de la conciliación de clases, y hacer contrapeso a todo el discurso estigmatizante y deslegitimador que tanta fuerza ha cobrado en los últimos años, tanto en los medios de comunicación como en el discurso político, donde ha predominado la asociación de los sindicatos con valores negativos como los privilegios, la vagancia, la violencia, la delincuencia, entre otros.

La reconstrucción y revalorización del sindicalismo no debe leerse como una melancólica añoranza del viejo sindicalismo corporativo protegido por el PLN. El movimiento sindical debe no solo defenderse de los ataques de las élites, sino autocríticamente corregir algunas limitaciones como la falta de democracia interna, la cultura caudillista, la incapacidad de incorporar a los sectores más oprimidos y más explotados como las mujeres, la población LGBTIQ+, jóvenes, migrantes y los nuevos sectores precarizados del mundo laboral.

También es necesario producir investigación y análisis sobre el mundo del trabajo en el capitalismo actual y el estado del sindicalismo a nivel nacional, regional e internacional, ya que la influencia neoliberal se ha expresado en las ciencias sociales, en un abandono de los estudios laborales y sindicales.

En Costa Rica, el sindicalismo ha dejado de ser objeto de investigación. De hecho, no existe una historia del movimiento sindical de los últimos 20 años, lo cual dificulta mucho más el análisis crítico y propositivo en este ámbito. Llenar este vacío, que le corresponde no solo a la academia, sino también a los movimientos sociales y al sindicalismo mismo, es un insumo imprescindible para pensar en un movimiento sindical sólido que, incluyendo a toda la clase trabajadora en su

---

<sup>52</sup> «Ya en los años 90, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoció que las reformas flexibilizadoras no habían conseguido mejorar el nivel de empleo. En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creó la noción de «trabajo decente», que implica superar la mera preocupación cuantitativa, centrada en la creación de cualquier tipo de empleo, para focalizarse en la calidad de éste. En el campo de la economía, es de destacar la opinión del secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Antonio Ocampo, quien, en una conferencia dictada en Ginebra a fines de 2006, hizo un fuerte cuestionamiento a las políticas económicas implementadas en América Latina, precisamente por marginar las políticas sociales y laborales» Uriarte, «La política laboral...».

complejidad y diversidad, pueda enfrentar y plantear alternativas a la política laboral neoliberal de los últimos 40 años.

**Formato de citación según APA**

Grau-Crespo A. (2024). El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa. *Revista Espiga*, 23(48), 31-51.

**Formato de citación según Chicago-Deusto**

Grau-Crespo, Ariane. «El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 31-51.

## Referencias

- Aguilar Hernández, Marielos. *Clase trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica 1943-1971*. Porvenir-FLACSO-ICES, 1989.
- Aguilar Hernández, Marielos. *Costa Rica en el siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales*. Cuadernos de historia de la cultura, 10. San José: Editorial UCR, 2015.
- Abdallah Arrieta, Leda. «Solidarismo: nuevo referente “laboral” del libre comercio». *Revista Jurídica IUS Doctrina*, n.º 1 (19 de febrero de 2014).  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/13544>
- Asamblea Legislativa. «Proyecto de Ley Reforma de los artículos 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo, para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras», 2019.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral. «Un vistazo por 6 derechos laborales básicos en Costa Rica». Editado por Luisa Paz y Leda Abdallah. San José, 2004.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral. «Posición sindical ante el solidarismo». San José, 1986.
- Castro Méndez, Mauricio. *Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral: modelos iberoamericanos de representación colectiva*. Argentina: FCU, 2022.
- Cerdas Vega, Gerardo. *Las estrategias del sindicalismo del sector público costarricense ante la reforma del Estado, 1991-2003: el caso de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)*. Heredia: G. Cerdas, 2004.
- Contraloría General de la República. Informe sobre la gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa (Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009 del 29 de enero, 2010). Acceso el 31 de julio de 2024.  
[https://www.dgsc.go.cr/rt\\_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009\[1\].pdf](https://www.dgsc.go.cr/rt_contraloria/DFOE-PGAA-IF-65-2009[1].pdf)
- Díaz Arias, David. *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José: Editorial UCR, 2021.
- Ermida Uriarte, Oscar. «La política laboral de los gobiernos progresistas». *Revista Nueva Sociedad*, n.º 211 (2007): 50-65.  
[https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/3456\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/3456_1.pdf)
- Fallas, Héctor. «La ideología solidarista». *Cuadernos de estudio para dirigentes sindicales y populares*. Cuaderno n.º 8. San José, Costa Rica: Asociación Servicios de Promoción Laboral, 1986.
- Grau Crespo, Ariane. «Detrás del premio a Martén se esconde un homenaje al antisindicalismo en Costa Rica». Documento en PDF, 2009. (Publicado

originalmente en el sitio oficial de la Asociación Servicios de Promoción Laboral, <http://aseprola.net>, organización que no existe en la actualidad.)

Grau Crespo, Ariane. «Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo», Cap. 8 en *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. Editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021.

Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.

Herrera Zúñiga, Roberto. «Presos por luchar». *El blog de Roberto Herrera*, 2015. <https://socialismohoy.com/presos-por-luchar/>

Molina Jiménez, Iván. «Del reformismo revolucionario al contrarrevolucionario». En *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*, editado por Iván Molina Jiménez y David Díaz Arias, 3-23. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021.

Mora Solano, Sindy. *La política de la calle: organización y autonomía en la Costa Rica contemporánea*. San José: Universidad de Costa Rica, 2016.

Trejos, María Eugenia. «Las reformas laborales y la acción sindical en Costa Rica», en *Reformas laborales y acción sindical en Centroamérica*, editado por María Roquebert Leon, 21-75. Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2005. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07612.pdf>

Trejos, María Eugenia. «Política laboral del ajuste en Costa Rica. Inestabilidad, intensidad y ausencia de representación». *Revista Ciencias Sociales*, n.º 165 (Enero-Febrero 2000): 44-65. [https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2824\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articulos/downloads/2824_1.pdf)

Vargas Solís, Luis Paulino. «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas*, n.º 6 (junio 2016). <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rup/v6n1/2215-2989-rup-6-01-00145.pdf>

Van der Laat Echeverría, Bernardo. «Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica». En *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*, 43-102. Santiago: Naciones Unidas: 2009.

Williamson, John. «Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas», 1990. <https://morenopcpc8.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/lo-que-washington-quiere-decir.pdf>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Los derechos humanos en Costa Rica ante la encrucijada del «ultra neoliberalismo y la derecha alternativa *Alt-Right*» del siglo XXI. Mecanismos para resistir

Ana Lucía Fernández-Fernández \*  
<https://orcid.org/0000-0001-8079-0329>

### Resumen

El objetivo de este ensayo es explicar la significancia de los derechos humanos en el marco de la segunda década del siglo XXI, con énfasis en el contexto costarricense. Para ello, se presentan dos perspectivas: el derecho individual versus el interés superior de todas las personas. Posteriormente, se analiza la evolución histórica del proyecto neoliberal en Costa Rica a partir de la década de 1980 y cómo este ensanchó las desigualdades en el país y el descontento social. Esto, ha dado lugar a personajes que utilizan prácticas y narrativas de la derecha alternativa o *Alt-Right*, con el fin de fomentar una polarización social, una inercia política y un retroceso en el alcance de los derechos humanos en el país, al tiempo que profundizan las políticas neoliberales, a través de discursos y prácticas de la *Alt-Right*, que ponen en riesgo la institucionalidad democrática. Se concluye que el interés superior de las personas, el bienestar de los grupos más vulnerables y el ejercicio de los derechos humanos no son una prioridad para este tipo de gobiernos. Por ende, se proponen mecanismos para resistir la embestida antidemocrática.

**Palabras clave:** Derechos humanos, desigualdad, democracia.

\* Doctora con énfasis en Sociología por la Universidad Libre de Berlín, de Alemania. Licenciada y bachiller en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con una especialización en políticas de cuidados con perspectiva de género del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Premio Nacional de Costa Rica por la Igualdad y Equidad de Género, Ángela Acuña Braun, edición 2022-2024, por su tesis doctoral. Investigadora del Instituto de Estudios de Género de la Universidad Estatal a Distancia, de Costa Rica. Correo: [anfernandez@uned.ac.cr](mailto:anfernandez@uned.ac.cr)

## Human rights in Costa Rica at the crossroads of «ultra neoliberalism and the Alt-Right» in the 21st century. Mechanisms to Resiste

### Abstract

The objective of this article is to explain the significance of human rights in the context of the second decade of the 21st century, with an emphasis on Costa Rica. To do this, two opposing perspectives are presented: individual rights versus the greater good of all people. Subsequently, the historical evolution of the neoliberal project in Costa Rica since the 1980s is analyzed, and how it has widened inequalities in the country and led to social discontent. This has given rise to figures who use practices and narratives of the alternative right or Alt-Right, in order to foster social polarization, political inertia, and a regression in the reach of human rights in the country, while deepening neoliberal policies through Alt-Right discourses and practices that endanger democratic institutions. It is concluded that the greater good of people, the well-being of the most vulnerable groups, and the exercise of human rights are not a priority for this type of government. Therefore, mechanisms are proposed to resist the anti-democratic onslaught.

**Keywords:** Democracy, human rights, inequality.

## Introducción

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerada uno de los documentos internacionales más importantes suscritos durante el siglo XX, como consecuencia del genocidio de aproximadamente seis millones de personas judías y otras poblaciones vulnerables<sup>1</sup> a manos del nazismo alemán.

Esta declaración aglutina el compromiso de los Estados firmantes por resguardar la dignidad de todas las personas, identificado así en su artículo 1: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros»<sup>2</sup>. Es decir, la condición de libertad e igualdad sustenta la dignidad personal. Es la capacidad para expresarse y vivir una vida libre sin la injerencia de otras personas y, al mismo tiempo, implica que mi libertad se extiende hasta donde comienza la libertad de las demás personas.

La libertad y la dignidad se encuentran intrínsecamente vinculados, empero ¿Cuál es la base universal y moralmente relevante que confiere dicha libertad y dignidad? La réplica a esta pregunta tiene varias respuestas, las cuales se tratará de responder, con el objetivo de explicar cómo estas visiones se confrontan en la actualidad, con consecuencias visibles en las sociedades.

Se presenta el caso de Costa Rica para analizar cómo la evolución de un Proyecto Histórico Neoliberal<sup>3</sup>, que comenzó en la década de 1980, ha profundizado las desigualdades sociales y económicas en el país, lo que produjo una progresiva polarización que ha venido a más con el ascenso del presidente Rodrigo Chaves Robles, en mayo de 2022.

Se explica cómo Chaves Robles se apropió de narrativas populistas a nivel moral y cultural vinculadas con elementos ideológicos de las derechas alternativas, que buscan el debilitamiento de las democracias<sup>4</sup> y de los derechos humanos. Sin embargo, su propuesta macroeconómica sigue siendo, al igual que sus predecesores, neoliberales.

---

<sup>1</sup> Gitanos-Roma, personas homosexuales, personas discapacitadas y otros disidentes políticos y religiosos.

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos* (París: ONU, 1948), 3.

<sup>3</sup> Luis Paulino Vargas-Solís, «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis», *Revista Rupturas* 6, n.º 1 (2016): 145-160.

<sup>4</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina* (Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023), [https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/F00016664-Latinobarometro\\_Informe\\_2023-1.pdf](https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/F00016664-Latinobarometro_Informe_2023-1.pdf). Costa Rica destaca entre los 3 países con mayor disminución de apoyo a la democracia (-11 %), esta cifra se interpreta como una caída abrupta. Rodolfo Cerdas-Cruz, Mark Payne y Jorge Vargas-Cullell. «Capítulo III: Sistema democrático», en *Democracia Estable. Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica ¿Alcanza?*, ed. por Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo Estado de la Nación, 2008), 31-58, la democracia costarricense se ha definido históricamente como avanzada, porque tiene un proceso electoral abierto, libre y con regularidad, amplia participación política ciudadana, libertad de prensa y respaldo al modelo económico y político vigente.

Se advierte sobre la necesidad de construir estrategias para resistir estas improntas de derecha radical, puesto que está en juego no solo la afrenta económica, sino un retroceso en las libertades y derechos. Estas tendencias buscan afinar contrasistemas hegemónicos<sup>5</sup> que ambicionan situarse a partir de la restricción de los derechos humanos fundamentales, cimentados en la libertad, la dignidad, la igualdad y la pluralidad para implementar Estados excluyentes. Por consiguiente, hoy lo que está en riesgo es la democracia y los derechos, por ello se precisará sobre la necesidad de idear proyectos de resistencia ante una nueva investidura neoliberal.

## El derecho individual versus el interés superior de todas las personas

La base que sustenta los derechos humanos para todas las personas es su universalidad<sup>6</sup>; ahora bien ¿Qué hace humana a la humanidad y, por ende, digna de tener derechos? Sin profundizar demasiado en debates filosóficos, por un lado, se identifica la capacidad de pensar y tomar decisiones de carácter *racional* para el propio gobierno de sí mismo. Por ello, desde abordajes económicos y políticos, se habla de la teoría de la elección racional, que indica que cada individuo mide costos y beneficios con el fin de tomar decisiones bajo la premisa de que escoge su decisión gracias a la búsqueda del mejor interés para sí; así, el derecho a la elección individual es el centro de su moralidad, mientras la autonomía su valor universal, entendida esta última como el derecho individual a elegir en libertad.

La segunda vertiente también cuestiona si realmente todas las personas tienen las mismas posibilidades y capacidades para elegir de forma libre y racional; pero ¿Qué se necesita para ejercer la autonomía? Se necesitan las condiciones, oportunidades y recursos para sostenerse con vida, de manera oportuna, equitativa e igualitaria. En concordancia, Arguedas y Sagot<sup>7</sup> explican que los derechos humanos se concretan a partir de normas, leyes y políticas dentro de los Estados que sirven para materializarlos dentro de las relaciones sociales concretas en las sociedades. Por ello, los principios de progresividad, interdependencia e indivisibilidad<sup>8</sup> son igualmente necesarios para ejercer estos derechos, porque impulsan las normativas y políticas que buscan el interés superior y el bienestar de todos los seres humanos, tomando en cuenta la pluralidad humana.

---

<sup>5</sup> Daniel Rueda, «Los fundamentos ideológicos de la Alt-Right: del paleoconservadurismo a la fascistización». *Encrucijadas 21*, n.º 2 (2021): 1-29. Greg Johnson es un ideólogo de la *alt-right*, promueve la idea gramsciana de que la hegemonía política pasa primero por la lucha cultural e ideológica.

<sup>6</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos* (Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016). Todas las personas son titulares de todos los derechos.

<sup>7</sup> Gabriela Arguedas y Montserrat Sagot, «Situación de los derechos humanos de las poblaciones históricamente discriminadas en Costa Rica. Un análisis desde el marco de la justicia», *En Cuerpos de la injusticia. Una crítica feminista desde el centro de América. Antología Esencial*, coord. por Montserrat Sagot (Buenos Aires: CLACSO, 2024), 263-321.

<sup>8</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los principios de...* La progresividad se refiere a la obligatoriedad de los Estados de adoptar medidas y recursos para lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos, y por tanto, el retroceso no es posible; la interdependencia e indivisibilidad implica que los derechos humanos están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente.

Por lo tanto, el centro de la moralidad que da base a la libertad y dignidad de los seres humanos desde esta perspectiva, es el interés superior de las personas, «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición»<sup>9</sup>.

Si se compara ambas vertientes, se infiere que la segunda perspectiva (interés superior de todas las personas) toma en cuenta a la primera perspectiva (elección individual); sin embargo, la tesis no funciona al inverso. En contraposición, la primera corriente solo toma en cuenta la propia elección individual como el valor fundamental que sostiene el derecho universal y, por ende, lo que defiende es únicamente la libertad individual, sin consideración del límite del respeto hacia otras personas.

## Peligros de la derecha alternativa para las democracias y los derechos humanos

A continuación, se explica qué se entiende por *derechas alternativas* y los peligros que representan para las sociedades democráticas y a los derechos humanos el asumir estas nuevas tendencias que se vuelven cada vez más notorias.

De acuerdo con Rueda<sup>10</sup>, la *derecha alternativa* es un concepto traducido del inglés *Alt-Right*, y se refiere a un movimiento ideológico de derecha radical asociado a un nuevo fascismo con características propias del siglo XXI. Surge en Estados Unidos en el contexto de la presidencia de Obama (2008-2016), se presenta como una crítica y reacción radical de la derecha conservadora estadounidense. Su expresión ideológica tiene sus bases en el paleo conservadurismo de Samuel Francis y Paul Gottfried, y su fascistización en Richard Spencer, Greg Johnson y Jared Taylor.

Su ideología ha sido exportada a lo largo y ancho del orbe, lo que la hace un movimiento heterogéneo, sin embargo, no todo su ideario ha sido incorporado en su totalidad por todos estos movimientos, pero sí simpatizan y se identifican ciertas congruencias ideológicas. En general, son antiglobalización y critican a las *elites globales* representadas por los organismos internacionales; recelan a las democracias liberales y sus *elites*, porque las consideran dictaduras encubiertas; tienen posiciones antifeministas porque sostienen que el rol de la mujer es en el hogar; buscan la homogeneidad cultural, étnica y racial y rechazan los principios de igualitarismo e insisten en que las *elites* han dejado de lado a la clase media blanca trabajadora, su cultura y sus intereses en favor de *privilegios* para minorías, por ello son anti minorías; sostienen la necesidad de llevar a cabo una lucha en el ámbito cultural e ideológico y buscan la consolidación de etno-Estado blanco<sup>11</sup>.

Muchas de estos elementos han sido incorporadas en las narrativas de ciertos políticos que, si bien no son todos iguales, ni profesan todas sus ideas, sí comparten y utilizan algunos de sus argumentos para adherir votos a sus filas. Destacan Donald Trump en Estados Unidos, Giorgia Meloni en Italia, Narendra Modi en la India, Jair

<sup>9</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de...*, art. 2.

<sup>10</sup> Rueda, «Los fundamentos ideológicos...

<sup>11</sup> *Ibíd.*

Bolsonaro en Brasil, Javier Milei en Argentina, Nayib Bukele en El Salvador, Rodrigo Chaves Robles en Costa Rica.

Es importante señalar la significancia de estos movimientos neofascistas en dirigir una lucha cultural y moral, porque para ellos este es el camino para erigir una hegemonía meta política basada en la defensa y construcción de una identidad (definición de un *nosotros* y un *otros*), una moralidad (preferencia de un *nosotros* sobre *otros*) y una estrategia práctica (uso de herramientas prácticas y no solo intelectuales para esparcir esta visión del mundo)<sup>12</sup>.

En términos económicos, estas derechas alternativas alzan una crítica a las derechas conservadoras, que se han dejado llevar por el globalismo y el neoliberalismo, de esta forma radicalizan su discurso en la búsqueda de una economía nacionalista para su etno-Estado blanco.

Sin embargo, estas narrativas radicales de derecha han sido utilizadas por diferentes actores políticos, a pesar de tener posiciones neoliberales. Se utilizan porque sus elementos argumentativos son muy digeribles, ya que aprovechan la identificación de un *otro* culpable, quien es el que ha despojado al *pueblo*, es decir, un *nosotros* víctima de todas las oportunidades y los recursos nacionales. Tanto en el caso de la *Alt-Right* como de otros políticos simpatizantes de derecha, ese *otro* es identificado como las *elites*. Esa élite con poder político y económico además se ha vendido al progresismo, por ende, son los culpables del debacle cultural y moral en el que se ha premiado a grupos *diferentes* con valores *distintos* a los que históricamente han conformado la nación identitaria.

En el mundo se identifica tendencias neoliberales que han hecho uso de estos elementos narrativos para desviar la atención a nivel moral y cultural, al tiempo que impulsan agendas económicas de profundización de las políticas neoliberales. Dentro de estas lógicas, refuerzan la errónea idea de que la ampliación y progresividad de los derechos humanos se constituyen como privilegios de unos grupos minoritarios sobre un *pueblo* más amplio que estaba antes, y que gozaba de esos derechos, pero que ahora han sido despojados por estos *otros* grupos, que no responden a los valores nacionales. En consecuencia, el deterioro moral y de las condiciones de vida es culpa de estos *otros*, identificados como minorías y elites.

Esta estrategia narrativa busca apartar el foco de las causas del deterioro de las condiciones reales de existencia de las personas, asociadas con las políticas económicas de corte neoliberal que han ensanchado la brecha social y que tienen como finalidad la profundización de dichas desigualdades.

Esta realidad, se observa en el caso costarricense. A continuación, se explica el proceso de implantación de un modelo económico neoliberal desde la década de 1980, el cual produjo un ensanchamiento de las desigualdades socioeconómicas en el país. La consecuencia, un descontento generalizado que propició el ascenso político de Rodrigo Chaves Robles, quien ha utilizado los artilugios narrativos antes explicados, para ganar la presidencia del país y, desde su podio presidencial y de la mano de las redes sociales y de otros canales comunicacionales, seguir esparciendo una narrativa *polarizante* a nivel nacional. Al mismo tiempo, profundiza medidas

---

<sup>12</sup> Greg Johnson, *Toward a North American New Right* (Washington, DC: Counter-Currents, 2011).

macroeconómicas de corte neoliberal (liberación de mercados, desregulación del Estado, planes de privatización, reducción del gasto público, atracción transnacional), que continúan ensanchando la dualidad económica del Proyecto Histórico Neoliberal costarricense<sup>13</sup>.

## Reforma económica neoliberal y el incremento de la desigualdad

A inicios de la década de 1980, se debatían y confrontaban dos modelos macroeconómicos a nivel mundial: por un lado, el de sustitución de importaciones<sup>14</sup>, por el otro, el neoliberalismo, propuesto por ideólogos como Milton Friedman<sup>15</sup> e implementado por Estados Unidos, Gran Bretaña y los organismos internacionales como los líderes de esta transformación mundial capitalista.

En esa década, los organismos internacionales promovieron que los Estados aplicaran paquetes de *shock* macroeconómicos como precondition a los préstamos millonarios. En Costa Rica, se implementaron tres paquetes llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE), uno aprobado en 1985 en la administración de Luis Alberto Monge, el segundo durante la primera administración de Óscar Arias y el tercero en el periodo de José María Figueres.

De acuerdo con Vargas Solís<sup>16</sup>, este proceso significó la emergencia de un neoproteccionismo concentrado en el abrigo de nuevas actividades centradas en mercados externos, incluyendo la banca privada y exportaciones no tradicionales, en una simultánea desprotección de la agricultura interna y de la industria del mercado común centroamericano. De forma paralela, se consolidaron procesos de «desregularización y privatización de los mercados financieros. Los cambios inician a mediados de los ochenta con la paulatina liberalización del crédito y las tasas de interés y avanza con el rápido crecimiento de la banca privada, ésta todavía bajo control principalmente de capital nacional»<sup>17</sup>.

Esta transformación del modelo económico de Costa Rica, impulsado por el Partido Liberación Nacional (PLN) y de cierta forma ideado o promovido desde antes por las caras más conocidas de lo que será el Partido Unidad Social Cristiano (PUSC), significó un proyecto macroeconómico de transformación de la sociedad costarricense, porque afectó «tremendamente la forma de vivir de los costarricenses y su visión del papel del Estado»<sup>18</sup>.

El PUSC inaugura la década de 1990 con un proyecto que implicó cuatro vértices de acción:

<sup>13</sup> Vargas-Solís, «El Proyecto Histórico...

<sup>14</sup> Fernando Henrique-Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI editores S.A., 1977). Juan Manuel Villasuso, *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica* (San José: Serie Reformas Económicas, 64 / Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2000).

<sup>15</sup> Milton Friedman, *Capitalismo y libertad* (Barcelona: Deusto, 2022).

<sup>16</sup> Vargas-Solís, «El Proyecto Histórico...

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 153.

<sup>18</sup> David Díaz-Arias, *Chicago boys del trópico: historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)* (San José: Editorial UCR, 2021).

Reducción del gasto público y racionalización del que quedara; otra con la apertura de la economía, para integrarla más rápidamente al comercio mundial; la tercera se refería a una modernización del sistema financiero y la última tenía que ver con la focalización del gasto público social, a fin de que este se dirigiera fundamentalmente a los grupos de menores recursos del país.<sup>19</sup>

En 1990 Rafael Ángel Calderón Fournier, del PUSC, asume la presidencia y aplica la receta del neoliberalismo socialcristiano, lo que profundizará el ajuste estructural, lo cual a su vez dejaba evidenciado que ambas fuerzas políticas (PUSC y PLN) asumían al unísono el proyecto neoliberal. Díaz-Arias<sup>20</sup> demuestra, con muchas citas de expresidentes de ambos partidos, que el bipartidismo inaugurado en esta época tenía claro que su nuevo modelo de desarrollo procuraría un ensanchamiento de la desigualdad, a través del enriquecimiento y favorecimiento de una parte de la población, pero con graves consecuencias para la vida de las personas agricultoras y de las clases más vulnerables.

Para finales de la década de 1990, se hizo aún más evidente la profundización de la desigualdad debido a las políticas económicas que buscaron la atracción de las corporaciones transnacionales y de los servicios deslocalizados de grandes empresas, el impulso del turismo de grandes hoteles y la presencia de transnacionales del sector bancario, lo cual agudizó de forma marcada una *dualización* de la economía costarricense<sup>21</sup>.

El auge de esta doble economía se basa en mejoras excesivas para una clase acomodada, mientras que los otros veían sus condiciones de vida desmejorar paulatinamente, veían sus aspiraciones limitadas, una vida más encarecida y con menos posibilidades de movilidad social. Este malestar se vincula con el deterioro del alcance y progresividad de los derechos humanos, porque confieren, a través de las políticas y las leyes, la búsqueda del interés superior de todas las personas, lo cual implica crear las oportunidades y la distribución justa de los recursos para vivir con bienestar. Esto es, a derechos básicos que tienen relación con dimensiones indispensables de la vida en sociedad: el acceso a un trabajo y en condiciones dignas, salud pública, educación gratuita y de calidad, acceso a la tierra o a una vivienda digna y acceso al agua.

El descontento generalizado no fue entendido por parte del PUSC y el PLN, y su retórica política se centró en un intercambio estéril basado en el señalamiento del otro como culpable de la corrupción, y del declive social y económico, sin profundizar demasiado sobre la avanzada del proyecto neoliberal que ambos partidos suscribieron. En palabras de Díaz-Arias<sup>22</sup>, «esta modulación y moderación de las visiones sobre la relación entre el Estado y la economía respondían al problema real de que la agenda de reforma neoliberal no había probado ser útil para arrastrar votos a favor de quien la defendiera».

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 117, citando a Thelmo Vargas.

<sup>20</sup> *Ibíd.*

<sup>21</sup> Vargas-Solís, «El Proyecto Histórico...

<sup>22</sup> Díaz-Arias, *Chicago Boys del...*, 127.

Se identifican únicamente tres momentos durante el bipartidismo en los que se debatió el modelo de desarrollo económico. El primero, entre 1990 y 1991, en el gobierno de Calderón Fournier en su interés por implementar un tercer PAE; el *Plan de Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad*, mejor conocido como el Combo del ICE en el 2000; tercero, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en el 2007. En el resto de la época del bipartidismo, la narrativa se centró en señalamientos por corrupción de uno y otro bando, que durante décadas permitió consolidar la nueva impronta neoliberal, esto implicó, de forma muy general, la reducción del gasto público, la poca intervención estatal de los bienes individuales, la venta de activos estatales, la reducción de los programas de asistencia social y seguridad social, la carrera por la privatización de bienes públicos, una rígida política monetaria, aumento en las tarifas de los servicios públicos e impuestos de ventas y rentas, liberación de la inversión extranjera directa, entre otras.

Con este contexto, es que penetra en la arena política un nuevo partido, con la promesa de un cambio legitimado por figuras conocidas como Otón Solís Fallas, Alberto Cañas Escalante y Margarita Penón Góngora, quienes se habían marchado del PLN por su oposición a las políticas neoliberales en general. De este modo, el Partido Acción Ciudadana (PAC) se estableció como un partido de centro, progresista y respetuoso de los derechos humanos. En 2014, gana las elecciones presidenciales, de la mano de Luis Guillermo Solís Rivera y después, en 2018, lo sucede Carlos Alvarado Quesada.

## Del descontento PAC al ascenso del ultra neoliberalismo

El PAC fue un partido político que ganó por primera vez las elecciones presidenciales en un contexto de esperanza de cambio en el entramado social, sin embargo ¿Por qué fracasa después de dos periodos de gobierno consecutivos (2014-2022)?

Durante las administraciones PAC se alcanzaron transformaciones culturales importantes: la aprobación del matrimonio igualitario, la implementación de los Programas de estudio para la afectividad y sexualidad humana del Ministerio de Educación Pública, se eliminaron textos racistas en el currículo educativo, se concedió por primera vez la vicepresidencia a una mujer afro-costarricense, se fortalecieron derechos ambientales con consecuencias para sus defensores<sup>23</sup>, se apoyó el tránsito de personas en movilidad humana, particularmente el caso de cubanos o el apoyo con refugio a personas nicaragienses desde el estallido político del 2018 que implicó la persecución política del régimen Ortega-Murillo; se modificó el artículo 1 de la Constitución Política que introdujo que, «Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Jairo Mora ambientalista y cuidador de tortugas en el Caribe, fue asesinado en el 2013.

<sup>24</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, de 8 de noviembre de 1949, art. 1.

[https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=138995&nValor5=4849](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=138995&nValor5=4849)

Estas transformaciones culturales, se vieron confrontadas en momentos electorales por dos grupos identificados, uno como *retrogrado* y el otro como *liberal*<sup>25</sup>, nombres asociados a visiones disímiles de una agenda político-cultural. Además, la presión ejercida por todos los sectores neoliberales, así como la crisis producida por la pandemia, lograron doblegar la posición inicial del PAC, con la finalidad de sacar adelante una reforma muy importante de corte neoliberal, que ninguno de sus predecesores bipartidistas se atrevió realizar, la llamada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas<sup>26</sup>. Estos dos eventos profundizaron aún más el malestar que culmina en la casi desaparición del PAC en las elecciones de 2022.

Sin embargo, la diferencia del PAC con la época del bipartidismo, es que además de que incitó una agenda neoliberal, desarrolló transformaciones culturales asociadas a la ampliación de derechos humanos para minorías, las cuales desestabilizaron la normalización de ciertas *costumbres y valores*, lo cual fue utilizado a nivel discursivo por sus detractores para que se generaran nuevas polarizaciones sociales. Rodrigo Chaves Robles aprovecha esta coyuntura para llegar al poder. Él provenía del Banco Mundial (BM), donde trabajó por 27 años con altos cargos; ahora bien, su renuncia se dio en medio de dos denuncias por hostigamiento sexual presentadas por trabajadoras del BM<sup>27</sup>, en ese momento, y antes de ser sancionado, regresa al país para trabajar como ministro de Hacienda en la administración de Carlos Alvarado del PAC. Solo estuvo 6 meses en su cargo, pero fue suficiente para impulsar su campaña política a través del Partido Progreso Social Democrático<sup>28</sup>, denominado *taxi*.

Gana la presidencia en segunda ronda, ya que tenía una fórmula bastante exitosa que lo posicionó como un buen candidato: vasta experiencia en el desarrollo de políticas macroeconómicas neoliberales, perfil de *outsider*, puesto que no había vivido en el país, y habilidades comunicativas con las que elaboraba narrativas populistas y coloquiales, presentándose como uno más del pueblo y no como *un tico con corona*. Ahora bien, cuando se analiza los elementos narrativos de las derechas alternativas, se identifica que el discurso de Chaves Robles no es en nada novedoso y más bien utiliza elementos que coinciden: un discurso populista y práctico, bastante digerible para un receptor, del cual él se identifica como parte, dado que hace referencia a las clases trabajadoras costarricenses más desfavorecidas, como por ejemplo *la señora de Purrál*; usa expresiones como, «yo me identifico con ustedes. Mi papá fue el chofer del papá de mi contrincante» a pesar de que la afirmación era mentira<sup>29</sup>. Igualmente, la *derecha alternativa* identifica a la clase media trabajadora blanca

<sup>25</sup> Ivannia Sibaja-Villalobos, «Representación de los problemas en Costa Rica, de sus ciudadanos/as y del proceso electoral 2018», en *Imaginarios, subjetividades y democracia. Estudios sobre el proceso electoral del 2018 en Costa Rica*, ed. por Laura Álvarez Garro (San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos, 2021), 65-100.

<sup>26</sup> Ley 9635, de 3 de diciembre de 2018, Fortalecimiento de las finanzas públicas (*La Gaceta* N° 225 de 4 de diciembre de 2018).

<sup>27</sup> Para más información sobre el caso, véase: Alonso Martínez, «Banco Mundial sancionó a Rodrigo Chaves por insinuaciones sexuales y ‘comportamiento no deseado’». *Delfino CR*, 30 de agosto de 2021, acceso el 27 de marzo de 2024, <https://delfino.cr/2021/08/banco-mundial-sanciono-a-rodrigo-chaves-por-insinuaciones-sexuales-y-comportamiento-no-deseado>

<sup>28</sup> Hoy tanto el presidente como sus diputados se han distancia de este partido y han buscado nuevas fórmulas partidarias.

<sup>29</sup> «Eugenia Aguirre: ‘En Costa Rica el discurso populista tiene un límite’», Steffen, Manfred, Diálogo político, acceso el 27 de marzo de 2024, <https://dialogopolitico.org/agenda/eugenia-aguirre-sobre-rodrigo-chaves/>

como sus interlocutores; ellos al igual que en el caso de Chaves Robles, señalan a las *elites* como un *otro* generalizado y culpable de todos los males. En el caso del costarricense, los denomina *ticos con corona*, donde caben todos sus adversarios: grupos económicos de poder, familias adineradas, medios de comunicación, políticos del bipartidismo o del PAC, las universidades públicas, el Poder Judicial u otros partidos políticos; también señala la *dictadura de los mandos medios* al referirse a las personas empleadas públicas que se imponen ante estrategias contra institucionales.

Promueve una moral conservadora, mantiene el diálogo con los grupos religiosos; además, dentro de su *performance* en la toma de poder, cargaba una Biblia, recién comparada, y, en general, realiza continuas referencias sobre la *familia* en relación con el *pueblo*; también se opone abiertamente al aborto en todas sus causales, excepto el aborto terapéutico, y ha manifestado la posibilidad de abandonar la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación con este tema<sup>30</sup>.

Además, ha tenido altercados con mujeres políticas y ha demostrado actitudes misóginas<sup>31</sup>, concibe la migración como un problema que está asfixiando el sistema, al tiempo que manifiesta su visión criminalista de *migrantes ilegales*<sup>32</sup>, ha amenazado a las poblaciones indígenas del sur, al advertir que si siguen las *recuperaciones de hecho* de sus tierras, irán a la cárcel, y también encarceló a líderes comunales en Hatillo. Mantiene una relación de confrontación constante con personas críticas de su gobierno y califica a los medios de comunicación opositores como *prensa canalla* o *sicarios políticos*, cuestiona la validez de los recursos democráticos utilizados por sus opositores para detener su accionar contrario a la ley. Culpabilizada y desacredita a los otros y a la institucionalidad democrática<sup>33</sup>, y ejerce actitudes de intimidación y de persecución política<sup>34</sup>.

A nivel económico, ha establecido una impronta de contención del gasto público, desprotección de la producción nacional de arroz, venta de activos públicos, aplicación incisiva de la Ley 9635 (impuesto al valor agregado y a las importaciones, impuesto sobre la renta, ajuste de salarios públicos), lo que ha significado un deterioro institucional.

Esta forma de gobernar demuestra una actitud individualista y autoritaria que rechaza que se le limite su propio accionar en función del respeto a la institucionalidad y a los derechos de los otros en su pluralidad. No existen consensos ni debates políticos, mientras en lo económico sigue aplicando medidas ultra

<sup>30</sup> Hoy en Costa Rica, «Rodrigo Chaves no acepta las imposiciones de la agenda 2023», video de YouTube, 4:35, publicado el 23 de marzo de 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=hLHXvHvYces>

<sup>31</sup> Se refirió a las afirmaciones de la exministra Gloriana López del PANI como «son en el mejor de los casos fantasías y absurdas»; declaró que la ex ministra de comunicación es una *criminal confesa* ante la cadena de noticias CNN, o criticó las capacidades de la Contralora General de la República.

<sup>32</sup> Presidencia de la República, «Discurso del presidente Rodrigo Chaves ante la Organización de Estados Americanos», Video de YouTube, 40:02, publicado el 3 de noviembre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=uvtOcbUOxIQ>.

<sup>33</sup> Retiró de la corriente legislativa proyectos de ley sobre seguridad, arremete por errores procedimentales del proyecto de jornadas 4x3, deslegitima al TSE por hacer cumplir la legislación sobre paridad y alternancia política en las votaciones municipales, entre otros.

<sup>34</sup> El caso de Leonel Baruch, afirmaciones de intimidación y persecución por parte de personas exministras o el caso de la diputada Vanessa Castro del PUSC.

neoliberales, presentándolas como novedosas, pero ocultando las consecuencias relacionadas a la profundización de la desigualdad.

El aumento de la desigualdad es, al final, una de las consecuencias más importantes que se desprenden del modelo económico que promueve Rodrigo Chaves, que si bien no ha sido el único, sí ha profundizado esta realidad. Empero ¿Por qué es relevante analizar la desigualdad en una sociedad? Porque se vincula directamente con los grados de libertad e igualdad que sustentan la dignidad humana. Cómo diría Therborn<sup>35</sup>: «¿Qué tipo de igualdad se requiere para que cada uno de nosotros sea humano en la misma medida, con todas nuestras diferencias físicas y nuestros diferentes intereses y valores?».

Para este autor<sup>36</sup>, la respuesta se encuentra en las tres distinciones de la condición humana: 1) Se es cuerpos, organismos vivos por ende vulnerables, en ese sentido, la desigualdad vital se refiere a las oportunidades para mantenerse con vida (tasas de mortalidad, esperanza de vida, salud infantil, etc.), pero también el acceso a una alimentación nutritiva o el acceso a recursos naturales como el agua o la tierra; 2) Las personas se desarrollan y viven en contextos sociales de significado, ello envuelve la desigualdad existencial, que alude a las capacidades o grados de libertad de una persona, lo que significa que este componente humano se mide en relación con las asignaciones desiguales de autonomía personal, reconocimiento y respeto, y se estudia a partir del análisis de las disposiciones institucionales, diseminación de discursos oficiales, las prácticas de quienes detentan el poder en una sociedad y las pautas sociales; 3) Ser actor, capaz de buscar objetivos o metas, pero se necesita de recursos para actuar.

Therborn<sup>37</sup> identifica la desigualdad de recursos, y distingue dos aspectos: por un lado, el acceso a una base o capital: ingresos y patrimonio, cultura y educación, contactos sociales o *conexiones* y poder; por el otro lado, acceso a oportunidades que tiene que ver con las condiciones de posibilidad de las personas, la cual no es una condición natural, sino social.

Cabe destacar que estas tres dimensiones de la desigualdad interactúan y se entrecruzan entre sí, formando la distinción y las distancias entre los individuos en un contexto social jerarquizado con consecuencias evidentes para cada persona, pero también para el grupo social en su conjunto<sup>38</sup>.

Los datos estadísticos sobre Costa Rica hablan de estas desigualdades entrecruzadas, que se ensanchan con las políticas neoliberales del gobierno actual. Por ejemplo, en cuanto a la desigualdad de recursos que tiene que ver con la distribución y el acceso

---

<sup>35</sup> Göran Therborn, *Inequalities and Latin America. From de Enlightenment to the 21st Century* (Berlín: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, desiguALdades.net, n.º 1, 33, 2011), 17.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Claudia Maldonado-Graus y Bettina Schorr, «Introducción», en *La desigualdad en nuestras vidas. Una mirada microsociedad desde América Latina*, ed. por Claudia Maldonado-Graus y Bettina Schorr (Madrid: Iberoamericana-Vervuert, 2023), 8-45.

a ingresos, se puede observar, con datos de la CEPAL<sup>39</sup>, que Costa Rica se encuentra entre los países con el índice de Gini<sup>40</sup> más alto. Es importante señalar que América Latina es la región más desigualdad del mundo: para el 2002 fue de 0,504 y para el 2023 fue de 0,502<sup>41</sup>, si bien disminuyó levemente, esto se debió «a que los ingresos de los hogares más pobres no variaron en términos reales, al tiempo que los del quintil de mayores ingresos disminuyeron»<sup>42</sup>, lo cual implica que no hubo una mejoría en los ingresos ni para los estratos más bajos, ni para los estratos más altos. En el 2022, solo en Argentina y Costa Rica se identificó que, «el ingreso del trabajo y el ingreso total de los hogares exhibieron una caída significativa»<sup>43</sup>.

Otro dato relevante en cuanto a la desigualdad de recursos, es el porcentaje de personas que vive en condición de pobreza en Costa Rica. Para el 2022, este fue de 25,2 %, no obstante, la población nicaragüense en Costa Rica que vive en pobreza alcanzó el 31,9 %<sup>44</sup>. Este dato implica que alrededor de un millón de personas vive en esta condición, lo que afecta su acceso a las oportunidades necesarias para alcanzar índices dignos en cuanto a la salud, la alimentación, la educación, la cultura, los ingresos y el patrimonio (incluido la propiedad y acceso a los recursos naturales como el agua o la energía). A esta condición, se entrecruza la desigualdad existencia y vital por cuanto las personas pobres, y en condición de migración, se ven excluidos del bienestar que promete la ciudadanía, al tiempo que los quintiles más altos gozan de todo lo anterior, y acceden a más privilegios, lo que ensancha la distancia y distinción entre los grupos sociales, generando exclusión y frustración. En esta misma línea se ve que «la tasa de desempleo abierto entre los pobres es 5,1 veces más alta que la de los no pobres (22,2 % frente a 4,3 %)»<sup>45</sup> y de las personas ocupadas en condición de pobreza, el 82,7 % tiene un empleo informal<sup>46</sup>.

Otro ejemplo relevante que ilustra la desigualdad existencial en el país, y que se vincula directamente con el ejercicio o falta de autonomía y libertad, son las cifras asociadas a las brechas de género del país. El 25,8 % de las personas en hogares pobres están por fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares<sup>47</sup>, cifra que se relaciona con el índice de feminidad de la pobreza<sup>48</sup> de Costa Rica que es de poco

<sup>39</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (Santiago: CEPAL, 2023).

<sup>40</sup> «Coeficiente de Gini», Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), acceso el 26 de junio de 2024, <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicadores/coeficiente-de-gini>. Este es un coeficiente que se utiliza para medir la distribución de los ingresos y es el índice más utilizado para medir la desigualdad. Toma valores en un rango de 0 a 1, donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta. Entre más cercano sea el valor a 1 más desigualdad existe en un país.

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Encuesta Nacional de Hogares. Julio 2023. Resultados Generales*. San José: INEC, 2023.

<sup>42</sup> CEPAL, *Panorama Social de...*, 45.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 40.

<sup>44</sup> Ana Lucía Fernández-Fernández, Koen Voorend, Daniel Alvarado Abarca, Jenyel Contreras Guzmán, Gustavo Gatica López y Guillermo Navarro Alvarado, *Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica. Migración, feminización y pobreza en Costa Rica* (San José: CICDE, 2023), <https://cicde.uned.ac.cr/images/cicde/recursos/NotasCoyunturaMigratoria-2-Septiembre2023.pdf>

<sup>45</sup> INEC, *Encuesta Nacional de...*, 64.

<sup>46</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Costa Rica: Población de 15 años o más según ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo por sexo (ECE. II trimestre- 2011, 2017, 2022), serie histórica Julio-Setiembre 2010 a octubre-diciembre 2022 (INEC, 2022)* (San José: INEC, 2022).

<sup>47</sup> INEC, *Encuesta Nacional de...*

<sup>48</sup> Valores superiores a 1,0 indica que la pobreza es mayor en mujeres.

más 1,2<sup>49</sup>. El 64,13 % de las personas de 15 años o más que está por fuera de la fuerza de trabajo, son mujeres<sup>50</sup>.

Las pautas sociales y la falta de inversión social en políticas e institucionalidad corresponsal de los cuidados, obliga a las mujeres de las familias a posponer sus propios proyectos y oportunidades para acceder a recursos y a una salud integral para dirigir sus vidas de manera igualitaria y libre, como es el caso de la violencia doméstica. La falta de tiempo de las mujeres constituye un nudo estructural de la desigualdad de género. Con datos del 20 de junio 2024, se han contabilizado 10 femicidios y 18 muertes violentas de mujeres pendientes de clasificar como femicidio<sup>51</sup>. La desigualdad es visible y repercute en la vida de cada persona y la de sus familias, genera una espiral de violencia relacionada a la discriminación, la falta de oportunidades, la enfermedad y por último la muerte, visible en los cuerpos más vulnerables de una sociedad.

Además, dentro de los ingresos que reciben los hogares, entre el 2022 y el 2023, hubo una disminución de -7,1 % de los subsidios estatales y becas, lo cual es una variación estadísticamente significativa que afecta especialmente a las poblaciones más vulnerables<sup>52</sup>. Asimismo, se redujo en un 22 % el financiamiento al Fondo de Desarrollo Social Asignaciones Familiares en relación con el 2018, abocado a la inversión social de las poblaciones más vulnerables del país<sup>53</sup>. En educación, por su parte, «la no asistencia a educación regular de las personas entre 13 y 17 años de edad, en los hogares pobres corresponde al 12,7 %. En materia de rezago escolar, el porcentaje se estima en 25,5 % para personas entre 7 y 17 años en situación de pobreza»<sup>54</sup>. Sin una respuesta del Estado, que asegure la distribución de los recursos y de las oportunidades, se hace casi imposible de manera individual disminuir la desigualdad, ya que el mercado o la sociedad no contemplan o no tienen como mandato institucional, el bienestar general y dignidad para todas las personas.

Sobre la desigualdad vital, se nota que, en la administración Chaves Robles, al igual que las anteriores, no se ha priorizado la asignación de presupuesto anual para la compra de tierras de no indígenas que les pertenecen a los pueblos indígenas, según le Ley Indígena de 1977<sup>55</sup>. Además, busca impulsar el proyecto hidroeléctrico Diquís, que ha habido sido detenido en el pasado porque se encuentra en territorio indígena, con lo cual, esta nueva impronta viene a recrudecer el conflicto y aminora nuevamente los derechos territoriales de las poblaciones indígenas en el país.

<sup>49</sup> CEPAL, *Panorama Social de...*

<sup>50</sup> INEC, *Costa Rica: Población...*

<sup>51</sup> «Voz experta: Costa Rica en alerta ante el aumento de la violencia femicida ¡No hay agresión sin respuesta!». Mariana Mora, Universidad de Costa Rica, acceso el 26 de junio de 2024, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/6/20/voz-experta-costarica-en-alerta-ante-el-aumento-de-la-violencia-femicida/>

<sup>52</sup> INEC, *Encuesta Nacional de...*

<sup>53</sup> Mario Bermúdez Vives, «Fodesaf se redujo de casi 700 mil millones de colones a 471 mil millones de colones este año», *Semanario Universidad*, 1 de agosto de 2023, acceso el 30 de agosto de 2023, [https://semanariouniversidad.com/pais/fodesaf-se-redujo-de-casi-%E2%82%A1700-mil-millones-a-%E2%82%A1471-mil-millones-este-ano/#:~:text=El%20presupuesto%20para%20el%202023,t%C3%A9rminos%20nominales%20\(ver%20gr%C3%A1fico\)](https://semanariouniversidad.com/pais/fodesaf-se-redujo-de-casi-%E2%82%A1700-mil-millones-a-%E2%82%A1471-mil-millones-este-ano/#:~:text=El%20presupuesto%20para%20el%202023,t%C3%A9rminos%20nominales%20(ver%20gr%C3%A1fico))

<sup>54</sup> INEC, *Encuesta Nacional de...*, 64.

<sup>55</sup> Ley 6172, de 29 de noviembre de 1977, Ley Indígena (*Colección de leyes y decretos*, 1977, semestre 2, tomo 5, página 1660).

Durante el primer semestre de 2024 ha sido visible el discurso gubernamental en contra de las capacidades del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) o del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para posicionar propuestas neoliberales de privatización de las fuentes de energía, en lugar de su fortalecimiento y diversificación. Al mismo tiempo, más comunidades padecen de aguas contaminadas sin respuesta gubernamental<sup>56</sup>, lo mismo sucede con el sistemático debilitamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social. La población pobre tiene menor cobertura de salud y de agua, el 27 % de la población pobre no tiene cobertura formal de seguro de salud y la ausencia de agua dentro de la vivienda es de 12,8 %; por último, el 42,2 % de las personas en condición de pobreza no tiene vivienda propia y viven en condiciones de hacinamiento o con viviendas en mal estado<sup>57</sup>.

Estos indicadores demuestran que la materialización de los derechos humanos en las relaciones sociales concretas para todas las personas dista de haberse conseguido, más bien se ve cómo la desigualdad no solo se mantiene, sino que se sigue ensanchando. No es casualidad que la deserción escolar y falta de oportunidades, conduzca al reclutamiento de jóvenes por bandas delictivas y de narcotraficantes, depurando los ciclos de violencia e inseguridad ciudadana que se incrementan cada día.

La desigualdad trae como consecuencia *continuums* de enfermedad, despojo, discriminación, frustración y violencia, pero no solo en las trayectorias vitales de cada individuo en condición de vulnerabilidad, sino que, al no trabajar sobre ella de manera conjunta como sociedad (Estado-mercado-comunidad), se manifiesta de forma intergeneracional, por ende, extendida en el tiempo, afectando de esta forma a toda la sociedad en su conjunto.

A pesar de que Chaves Robles profesa un cambio evidente a nivel macroeconómico, se sigue identificando que los indicadores asociados a la desigualdad no mejoran. Mantener la desigualdad significa no asegurar el interés superior de todas las personas, implica no poder vivir una vida libre de violencia, con dignidad y con bienestar.

## Mecanismos para resistir

Se ha comprobado que durante la administración Chaves Robles se ha procurado una embestida neoliberal que lejos de reducir la desigualdad, la está ensanchando con serias consecuencias para las poblaciones más vulnerables, pero con ramificaciones para toda la población costarricense, puesto que la pauperización de las condiciones de vida a nivel vital, existencial y de recursos, conlleva a la expansión de la violencia en todas sus formas, producto de la frustración, la necesidad, así como de la informalidad en todas sus formas, incluido el narcotráfico, el crimen organizado y todo lo que estos fenómenos soportan.

---

<sup>56</sup> Redacción, «Primero el agua, ahora la luz: ¿esto es Costa Rica?», *El Financiero*, 11 de mayo de 2024, acceso el 26 de junio de 2024, <https://www.elfinancierocr.com/opinion/primero-el-agua-ahora-la-luz-esto-es-costa-rica/XXEL7CJ7KJBRDFVJFGHKPAFRYU/story/>

<sup>57</sup> INEC, *Encuesta Nacional de...*

Además, el gobierno actual se legitima mediante una narrativa caracterizada por una continua confrontación e irrespeto hacia la oposición (sea quien sea), con desdenes violentos y autoritarios que «*habilita y legitima* el uso de la violencia como recurso para lidiar con el otro»<sup>58</sup>. No es casualidad ver como detona la violencia a nivel micro social:

Feminicidios, homicidios, ejecuciones múltiples, cuerpos desmembrados, calcinados, disparos a plena luz del día en barrios, residenciales, centros comerciales; asesinatos por sicariato en frente de centros educativos, personas heridas o asesinadas por fuego cruzado, aparecen cada vez con más frecuencia en las secciones de sucesos de los principales medios de comunicación. En redes, es común observar escenas de pleitos en carretera, las cuales pueden ir desde un intercambio verbal hostil, hasta el uso de armas para amenazar a otros transeúntes o conductores.<sup>59</sup>

Al tiempo que se presencia los desenlaces violentos en la sociedad, al otro extremo, se identifica una ausencia por parte del Poder Ejecutivo en la búsqueda del diálogo para el consenso. Sus discursos altivos distan de acercarse a la negociación respetuosa y sosegada para lograr los acuerdos nacionales necesarios para llegar a soluciones reales a los problemas concretos de la desigualdad, que no pasan por el figurar individual, sino por el trabajo conjunto.

En ese sentido, es necesario identificar que esta arremetida busca establecer una agenda macroeconómica ultra neoliberal, la cual, por ende, busca posicionar el derecho individual por encima del interés superior de todas las personas. Por lo tanto, es necesario preguntarse por estrategias y mecanismos para resistir estas tendencias globales que busca aminorar las bases de los sistemas democráticos degradando la progresividad de los derechos humanos.

Lo primero es entender que la arremetida es económica, y que busca socavar las instituciones costarricenses que de una u otra forma mantienen una base social para brindar oportunidades de salud, saneamiento, educación o trabajo digno a toda la población. Mejorar las instituciones encargadas de proveer este bienestar de forma solidaria, es el punto central para disminuir la desigualdad.

En ese sentido, es importante la articulación de nuevas narrativas que pongan en el centro la importancia de estas instituciones para la creación de igualdad y bienestar. Por un lado, explicar que el mercado se avoca a generar capital, por lo que crear recursos monetarios no se traduce necesariamente en un mejoramiento en la calidad de vida de todas las personas, ya que este se desarrolla de manera libre y sin distribución. Segundo, que el Estado es relevante para administrar políticas económicas y sociales que redistribuyan la generación de capital a las poblaciones que más lo necesitan. Para ello, hay que evidenciar los datos que se tiene sobre la reducción del gasto social a manos de este gobierno. Mostrar con información digerible para todas las personas, qué se hacía, a cuántos hogares llegaban, dónde

---

<sup>58</sup> «Reflexiones filosóficas sobre la violencia ¿Por qué estamos tan violentos? Voz experta: El desborde de la violencia», Laura Álvarez-Garro, Universidad de Costa Rica, acceso el 26 de junio de 2024. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/6/24/voz-experta-el-desborde-de-la-violencia.html>

<sup>59</sup> *Ibid.*, párr. 1.

estaban esas personas y cuáles han sido las consecuencias reales para esas personas el dejar de recibir algún subsidio o servicio estatal. Por último, los grupos sociales generan asimetrías y rechazo hacia otros grupos menos favorecidos, en esta línea los cambios culturales se hacen relevantes, puesto que la mayoría de las asimetrías se generan por «la existencia de normas, comportamientos y prácticas que encasillan a ciertos individuos o grupos sociales dentro de categorías que refuerzan prejuicios y rasgos discriminatorios»<sup>60</sup> que se reproducen en la vida cotidiana y dividen a la población. Destacan la discriminación por razones de nacionalidad, género, etnicidad y aporofobia<sup>61</sup>.

El desarrollo de una narrativa crítica que aborde el problema de la desigualdad pasa por implementar una estrategia pedagógica que valore e incluya elementos simples y claros para explicar y, por ende, comprender este fenómeno y su vinculación con el desarrollo de estos tres actores de la sociedad.

Un proceso similar, tendría que hacerse para la promoción de una educación cívica a nivel mediático que explique las funciones y la importancia de la separación de los tres poderes democráticos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, pedagogías o mecanismos para que todas las personas aprendan con qué recursos estatales se cuenta y cómo utilizarlos, para hacer valer los derechos. En esto último, la extensión de las universidades públicas, así como organizaciones no gubernamentales, han desarrollado procesos en este sentido, sin embargo, más actores sociales deben involucrarse desde un compromiso ético y político, sobre todo, los actores vinculados a la comunicación, las iglesias, los sindicatos y el funcionariado público. Con este tipo de iniciativas se fomentaría que los propios individuos o grupos sociales (comunales, indígenas, ambientalistas, feministas, etc.) utilicen todas las herramientas institucionales a disposición para contrarrestar posibles acosos y actuaciones contrarias a la ley por parte de gobiernos, como el de Chaves Robles, que buscan debilitar la democracia. Estos son mecanismos de defensa del sistema democrático, porque es la práctica ciudadana la que ejercita nuestra institucionalidad. Esto implica dejar de pensar que solo los políticos pueden hacer denuncias y exigir derechos, sino que como población organizada contrarrestar la desigualdad en las vidas.

Por lo tanto, la organización social y el activismo político son herramientas fundamentales del ejercicio democrático, porque permiten luchar por lo previamente construido, por los derechos ejercidos, pero también por la articulación de una agenda política amplia de lucha y de demanda nacional. Es decir, la organización social requiere sobre todo de compromiso, para ello, el trabajar por fines comunes conlleva de una articulación seria que requiere invertir tiempo en favor de un interés superior colectivo, que busque la igualdad en la pluralidad y el bienestar de todas las personas en sus diferencias. Solo así se puede forjar una sociedad respetuosa y que considere el interés superior de todas las personas.

Los partidos políticos de oposición deben dejar de lado sus intereses partidarios en favor de un interés nacional que ponga en el centro la defensa de la institucionalidad democrática costarricense y de los derechos humanos de todas las personas; como bancadas, deben unirse, buscar consensos y mecanismos institucionales que

---

<sup>60</sup> Maldonado-Graus y Schorr, «Introducción...», 13.

<sup>61</sup> Rechazo, temor, aversión y desprecio hacia las personas pobres.

contrarreste la arremetida antidemocrática de las nuevas derechas alternativas y sus seguidores.

## Conclusiones

Desde la década de 1980 se procuró un modelo de desarrollo económico neoliberal en el país, este desplegó una economía dual que ensanchó la desigualdad social y económica. El malestar que produjo este modelo propició la desaparición del bipartidismo, dando paso a un nuevo partido, el PAC, que procuró el mismo modelo de desarrollo económico, con la diferencia que sí realizó transformaciones culturales, las cuales incrementaron las molestias de una parte de la población que ya no solo resentía la dimensión económica, sino también la moral.

Rodrigo Chaves Robles aprovechó esta coyuntura nacional y, a través de su vasta experiencia comunicativa, se aferró a una narrativa potente que lo lleva a la presidencia en el 2022.

Se comprobó que los elementos de su discurso tienen congruencia con ideas que profesa la *derecha alternativa*. Sin embargo, a pesar de que Chaves Robles acarrea una afrenta moral y cultural contra sistémica, emplea la política macroeconómica neoliberal que profundiza la desigualdad social.

En consecuencia, el interés superior de las personas y el bienestar de la población (sobre todo de los grupos más vulnerables) no son enteramente la preocupación de este gobierno, a pesar de que a nivel discursivo interactúa con este sector.

A nivel social, se comprobó que hay una reducción de la inversión social, un debilitamiento de la educación y de la salud, así como un esfuerzo por debilitar los derechos laborales. Por consiguiente, reducir la desigualdad debería ser el centro de la discusión, no obstante, la retórica discursiva de la presidencia y su práctica política se basa en la intimidación y el conflicto que no permite acuerdos o avanzar en acciones políticas sustanciales. Esto, por cuanto emplea distracciones constantes, enlazando aspectos morales y culturales que tenazmente asocia con representaciones de un *pueblo nacional* al que él le habla y del que él es supuestamente parte, pero no como pueblo sino como líder. Por ende, su visión, su palabra y su acción es la única, la verdadera y la correcta, a pesar de que continuamente lo detienen por sobrepasar los procesos institucionales democráticos, así vuelve a señalar culpables, renueva el conflicto y desvía la atención de lo realmente importante, conduciendo al país a una espiral de inercia política, al tiempo que sigue aplicando la profundización de recetas neoliberales ya conocidas.

Esta situación de desgaste político que se está presenciando debe llamar la atención, porque suscita una tendencia al desprestigio democrático que es el sistema político que resguarda los derechos humanos. Si bien Rodrigo Chaves no es un neofascista, la amenaza no es menor, puesto que está legitimando una forma de hacer política que está siendo atractiva para muchas personas.

Ahora más que nunca se debe comprender que la libertad, la dignidad, la igualdad y pluralidad han sido conferidos como resultado de las luchas y fruto de las atrocidades que los seres humanos han cometido. No obstante, en la medida que estos derechos han sido dados, también pueden ser arrebatados, por esta razón, conviene mantener

una mirada vigilante y una impronta activa y organizada que haga uso de todo el aparato institucional democrático en conjunto de una sólida organización de base para hacer valer nuestros derechos, nuestra dignidad y nuestra libertad.

#### **Formato de citación según APA**

Fernández-Fernández, A. L. (2024). Derechos humanos en Costa Rica ante la encrucijada del «ultra neoliberalismo y la derecha alternativa *Alt-Righ*» del siglo XXI. Mecanismos para resistir. *Revista Espiga*, 23(48), 52-73.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Fernández-Fernández, Ana Lucía. «Derechos humanos en Costa Rica ante la encrucijada del «ultra neoliberalismo y la derecha alternativa *Alt-Righ*» del siglo XXI. Mecanismos para resistir». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 52-73.

## Referencias

- Álvarez-Garro, Laura. «Reflexiones filosóficas sobre la violencia ¿Por qué estamos tan violentos? Voz experta: El desborde de la violencia». Universidad de Costa Rica. Acceso el 26 junio 2024. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/6/24/voz-experta-el-desborde-de-la-violencia.html>.
- Arguedas, Gabriela y Montserrat Sagot. «Situación de los derechos humanos de las poblaciones históricamente discriminadas en Costa Rica. Un análisis desde el marco de la justicia». En *Cuerpos de la injusticia. Una crítica feminista desde el centro de América. Antología Esencial*, coordinado por Montserrat Sagot, 263-321. Buenos Aires: CLACSO, 2024.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París: ONU, 1948.
- Bermúdez-Vives, Mario. «Fodesaf se redujo de casi 700 mil millones de colones a 471 mil millones de colones este año». *Semanario Universidad*, 1 de agosto de 2023. Acceso el 30 de agosto de 2023. [https://semanariouniversidad.com/pais/fodesaf-se-redujo-de-casi-%E2%82%A1700-mil-millones-a-%E2%82%A1471-mil-millones-este-año/#:~:text=El%20presupuesto%20para%20el%202023,t%C3%A9rminos%20nominales%20\(ver%20gr%C3%A1fico\)](https://semanariouniversidad.com/pais/fodesaf-se-redujo-de-casi-%E2%82%A1700-mil-millones-a-%E2%82%A1471-mil-millones-este-año/#:~:text=El%20presupuesto%20para%20el%202023,t%C3%A9rminos%20nominales%20(ver%20gr%C3%A1fico))
- Cerdas-Cruz, Rodolfo, Mark Payne y Jorge Vargas-Cullell. «Capítulo III: Sistema democrático». En *Democracia Estable. Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica ¿Alcanza?*, editado por Miguel Gutiérrez Saxe y Fernando Straface, 31-58. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo Estado de la Nación, 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo*. Santiago: CEPAL, 2023.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). «Coeficiente de Gini». Acceso el 21 de junio de 2024. <https://consensomontevideo.cepal.org/es/indicadores/coeficiente-de-gini>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- Constitución Política de la República de Costa Rica, de 8 de noviembre de 1949. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=138995&nValor5=4849](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=138995&nValor5=4849)
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2023. [https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/F00016664-Latinobarometro\\_Informe\\_2023-1.pdf](https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2023/07/F00016664-Latinobarometro_Informe_2023-1.pdf)

- Díaz-Arias, David. *Chicago boys del trópico: historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José: Editorial UCR, 2021.
- Friedman, Milton. *Capitalismo y libertad*. Barcelona: Deusto, 2022.
- Fernández-Fernández, Ana Lucía, Koen Voorend, Daniel Alvarado Abarca, Jenyel Contreras Guzmán, Gustavo Gatica López y Guillermo Navarro Alvarado. *Notas de coyuntura migratoria en Costa Rica. Migración, feminización y pobreza en Costa Rica*. San José: CICDE, 2023.  
<https://cicde.uned.ac.cr/images/cicde/recursos/NotasCoyunturaMigratoria-2-Septiembre2023.pdf>
- Henrique-Cardoso, Fernando y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores S.A., 1977.
- Hoy en Costa Rica. «Rodrigo Chaves no acepta las imposiciones de la agenda 2023». Video de YouTube, 4:35. Publicado el 23 de marzo de 2024.  
<https://www.youtube.com/watch?v=hLHXvHvYces>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Costa Rica: Población de 15 años o más según ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo por sexo (ECE. II trimestre- 2011, 2017, 2022), serie histórica Julio-Setiembre 2010 a octubre-diciembre 2022 (INEC, 2022)*. San José: INEC, 2022.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). *Encuesta Nacional de Hogares. Julio 2023. Resultados Generales*. San José: INEC, 2023.
- Johnson, Greg. *Toward a North American New Right*. Washington, DC: Counter-Currents, 2011.
- Ley 6172, de 29 de noviembre de 1977, Ley Indígena (*Colección de leyes y decretos, 1977, semestre 2, tomo 5, página 1660*).
- Ley 9635, de 3 de diciembre de 2018, Fortalecimiento de las finanzas públicas (*La Gaceta* N° 225 de 4 de diciembre de 2018).
- Maldonado-Graus, Claudia y Bettina Schorr. «Introducción». En *La desigualdad en nuestras vidas. Una mirada microsociedad desde América Latina*, editado por Claudia Maldonado-Graus y Bettina Schorr, 8-45. Madrid: Iberoamericana-Vervuert, 2023.
- Martínez, Alonso. «Banco Mundial sancionó a Rodrigo Chaves por insinuaciones sexuales y ‘comportamiento no deseado’». *Delfino CR*, 30 de agosto de 2021. Acceso el 27 de marzo de 2024. <https://delfino.cr/2021/08/banco-mundial-sanciono-a-rodrigo-chaves-por-insinuaciones-sexuales-y-comportamiento-no-deseado>.
- Mora, Mariana. «Voz experta: Costa Rica en alerta ante el aumento de la violencia femicida ¡No hay agresión sin respuesta!». Universidad de Costa Rica. Acceso el 26 de junio de 2024. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2024/6/20/voz-experta-costa-rica-en-alerta-ante-el-aumento-de-la-violencia-femicida/>

- Presidencia de la República. «Discurso del presidente Rodrigo Chaves ante la Organización de Estados Americanos». Video de YouTube, 40:02. Publicado el 3 de noviembre de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=uvtOcbUOxlQ>
- Redacción. «Primero el agua, ahora la luz: ¿esto es Costa Rica?». *El Financiero*, 11 de mayo de 2024. Acceso el 26 de junio de 2024. <https://www.elfinancierocr.com/opinion/primero-el-agua-ahora-la-luz-esto-es-costa-rica/XXEL7CJ7KJBRDFVJFGHKPAFRYU/story/>
- Rueda, Daniel. «Los fundamentos ideológicos de la Alt-Right: del paleoconservadurismo a la fascistización». *Encrucijadas 21*, n.º 2 (2021): 1-29.
- Sibaja-Villalobos, Ivannia. «Representación de los problemas en Costa Rica, de sus ciudadanos/as y del proceso electoral 2018». En *Imaginarios, subjetividades y democracia. Estudios sobre el proceso electoral del 2018 en Costa Rica*, editado por Laura Álvarez Garro, 65-100. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos, 2021.
- Steffen, Manfred. «Eugenia Aguirre: ‘En Costa Rica el discurso populista tiene un límite’». *Diálogo político*. Acceso el 27 de marzo de 2024. <https://dialogopolitico.org/agenda/eugenia-aguirre-sobre-rodrigo-chaves/>
- Therborn, Göran. *Inequalities and Latin America. From de Enlightenment to the 21st Century*. Berlín: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, desiguALdades.net, n.º 1, 33, 2011.
- Vargas-Solís, Luis Paulino. «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas 6*, n.º 1 (2016): 145-160.
- Villasuso, Juan Manuel. *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. San José: Serie Reformas Económicas, 64 / Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2000.

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI

Ana Lupita Chaves-Salas \*  
<https://orcid.org/0000-0002-9944-8459>

### Resumen

El presente texto tiene como propósito analizar el desempeño de la educación costarricense en las últimas cuatro décadas, en términos de financiamiento, cobertura, equidad y calidad; asimismo, identificar sus principales problemas y desafíos. El análisis se realiza tomando en cuenta el contexto económico, político y social, y se organiza en dos periodos: de 1980 al 2000 y del 2001 al 2024. La investigación bibliográfica permite analizar de manera crítica lo acontecido en el sistema educativo costarricense durante el periodo de estudio. Se concluye que la educación no ha sido prioridad para el Estado costarricense, a partir del modelo económico asumido durante este periodo, lo cual se refleja en el decrecimiento de la inversión en este campo. Este hecho, así como la diversidad en la oferta de formación de docentes y la pandemia, ha producido un deterioro profundo en la educación costarricense. De continuarse así, se acentuarán las desigualdades, la exclusión social, la pobreza, la violencia, la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado. Ante esta situación, se ofrece como propuesta la construcción colectiva de un Proyecto Educativo Nacional (PEN) para el mejoramiento de la educación costarricense, que se dirija a promover el desarrollo humano al que aspiramos como sociedad.

**Palabras clave:** Historia de la educación, eficiencia de la educación, educación y desarrollo.

\* Doctora en Educación por la Universidad Estatal a Distancia, de Costa Rica. Máster en Educación de Adultos por la Universidad de Costa Rica (UCR). Licenciada y bachiller en Educación preescolar por la UCR. Catedrática y profesora emérita jubilada de la Escuela de Formación Docente (UCR). Investigadora *ad honorem* en el Instituto de Investigación en Educación (INIE), Facultad de Educación, UCR y coordinadora en Costa Rica de la Red Kipus Latinoamericana para el fortalecimiento de la profesión docente, nodo Costa Rica. Correos: [ana.chaves@ucr.ac.cr](mailto:ana.chaves@ucr.ac.cr) / [lupitachaves@gmail.com](mailto:lupitachaves@gmail.com)

## Costa Rican education from 1980 to 2024 and the National Education Project (PEN) to redefine its direction in the 21st century

### Abstract

This essay aims to analyze the performance of Costa Rican education over the last four decades in terms of financing, coverage, equity, and quality; additionally, to identify its main problems and challenges. The analysis is carried out considering the economic, political, and social context, and is organized into two periods: from 1980 to 2000 and from 2001 to 2024. The bibliographic research allows for a critical analysis of what has happened in the Costa Rican education system during the study period. It is concluded that education has not been a priority for the Costa Rican State, based on the economic model adopted during this period, which is reflected in the decline in investment in this field. This fact, along with the diversity in the supply of teacher training and the pandemic, has produced a profound deterioration in Costa Rican education. If this continues, inequalities, social exclusion, poverty, violence, delinquency, drug trafficking, and organized crime will be exacerbated. Given this situation, the proposal is offered for the collective construction of a National Education Project (PEN) to improve Costa Rican education, aimed at promoting the human development we aspire to as a society.

**Keywords:** Education and development, efficiency of education, history of education.

## Introducción

La educación es el medio ideal para promover el desarrollo humano y social. Como objeto de estudio requiere analizar el contexto económico, político y social en el que está inserta, puesto que toda propuesta educativa responde a un proyecto político-ideológico, cultural y pedagógico impulsado por diversos sectores de la sociedad cuyos intereses son diversos.

Costa Rica, históricamente, se ha caracterizado por promover la educación pública, sin embargo, en la actualidad el sistema está en crisis. Al respecto, el *Noveno Estado de la Educación* señala:

La crisis educativa, ya advertida en el informe previo (2021), se ha profundizado en materia de gestión, recursos e inversión. Ello ha creado una coyuntura decisiva para el presente y futuro del sistema educativo. De no actuarse con urgencia, se seguirá desplegando un sendero de involución hacia una educación de menor calidad y accesos excluyentes para amplios segmentos de la población. Ese curso afectará profundamente el rumbo del país en las próximas décadas.<sup>1</sup>

El tema educativo es complejo; son numerosos los factores que inciden en la calidad de la educación: financiamiento, políticas y programas educativos definidos por el Estado, formación y educación continua de docentes, sus condiciones laborales, infraestructura escolar, material didáctico, acceso a conectividad y tecnologías, relación con la comunidad, familias, estudiantes y docentes, entre otros. Todos estos factores deben ser tomados en cuenta por el Estado para ofrecer un servicio educativo de calidad a la población.

Una educación pertinente y relevante es de vital importancia para la sociedad; debe ser prioridad para el Estado porque es el medio para promover el desarrollo humano y formar a la ciudadanía, lo cual es decisivo para el bienestar personal y social. En la medida que se tenga conciencia de su relevancia, en esa medida es apoyada con presupuesto, políticas y decisiones para su mejoramiento y acceso universal. Sin embargo, en estas últimas cuatro décadas, no siempre la educación ha sido prioridad para el Estado costarricense como se evidencia en el análisis histórico que se realiza a partir de la década de 1980 hasta la actualidad.

En este contexto, el presente ensayo tiene como propósito analizar el desempeño de la educación costarricense en las últimas cuatro décadas en términos de financiamiento, cobertura, equidad y calidad e identificar sus principales problemas y desafíos, así como las consecuencias para el futuro del país de no cambiarse el rumbo. También se ofrecen propuestas que contribuyan con el mejoramiento de la educación costarricense dirigida a la formación de una ciudadanía activa para una sociedad democrática, solidaria, equitativa y respetuosa de los derechos humanos, que sea la plataforma para promover el desarrollo humano y sostenible de nuestra nación. El análisis se organiza en dos periodos: de 1980 al 2000 y del 2001 al 2024.

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe de Estado de la Educación. Resumen* (San José: Programa Estado de la Nación, 2023), 9.

## De 1980 al 2000

Costa Rica, a partir de la década de 1980 y como consecuencia de la crisis económica, cambia de modelo de desarrollo. En este apartado se analiza el papel que se le dio a la educación en esta nueva visión económica y los efectos que trajo a la población en cuanto a desarrollo humano y calidad de vida.

### Políticas económicas y educación

Durante la década de 1980, nuestro país experimenta profundos cambios como consecuencia de la crisis económica. La crisis se da por factores internos y externos, entre ellos: la recesión mundial, a mediados y finales de la década de 1970, por la elevación del precio del petróleo, la extraordinaria alza en las tasas internacionales de interés en 1980, la disminución de los precios internacionales del café y la situación política imperante en Centroamérica, así como sus consecuencias en la producción del país. Además, la política económica desarrollada por el presidente Rodrigo Carazo (1978-1982) presenta contradicciones que ayudaron a profundizar la crisis económica de Costa Rica<sup>2</sup>.

El desequilibrio económico se manifestó por el estancamiento y la contracción de la producción, la devaluación, el desempleo y la inflación, lo cual ocasionó serios conflictos sociales. Esta situación redujo la inversión social del Estado y debilitó las áreas de salud, educación, cultura y deporte<sup>3</sup>. Asimismo, las familias vieron limitados sus ingresos, lo cual afectó su capacidad para mantener a sus hijos e hijas en el sistema educativo, especialmente en secundaria<sup>4</sup>.

En 1982, se produce un cambio de gobierno. La administración de Luis Alberto Monge (1982-1986) se propone como objetivo económico la estabilización de la economía. De esta manera, entre otras medidas, en agosto de 1985 se aprueba el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE) con apoyo del Banco Mundial, para reorganizar la estructura económica. Este PAE promueve las exportaciones no tradicionales, la reorganización del sistema financiero, el control de los egresos del Estado, entre otros<sup>5</sup>.

En el proceso de estabilización de la crisis económica, participan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Durante este periodo de nuestra historia, el Estado firma cinco convenios con el FMI y tres Programas de Ajuste Estructural con el BM, además, recibe donaciones y empréstitos con la USAID, lo cual acentúa la dependencia de nuestro país a estas instancias<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Jorge Rovira, *Costa Rica en los años 80* (San José: Ed. Porvenir, 1987), 75-79.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 43-56.

<sup>4</sup> Ronulfo Jiménez, *Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gastos* (San José: Academia de Centroamérica, 2014).

<sup>5</sup> Jorge Rovira, *Costa Rica en los años 80* (San José: Ed. Porvenir 1987), 80-95.

<sup>6</sup> Juan Manuel Villasuso, *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica* (San José: CEPAL, 2000), 12, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/822367d9-bc27-4685-a419-efd5f9bc00f4/content>

Esta política económica, influenciada por organismos internacionales, hizo que el Estado redujera su presupuesto en los rubros sociales y educativos. Al respecto, Guadamuz indica:

Uno de los factores que hicieron que Costa Rica sobresaliera en el contexto de los países de América en la década de los setenta fue el porcentaje de gasto dedicado del Presupuesto Nacional a educación. Hoy en día, esa situación ha cambiado radicalmente, ya durante la década de los ochenta se observa un decrecimiento de los gastos de educación.<sup>7</sup>

Es así como en Costa Rica, de 1949 a 1979, la inversión pública en educación tuvo un crecimiento sostenido, alcanzando un 5,75 % del PIB en 1979. Posteriormente, de 1980 a 1999 decreció y fue menor al que se había logrado en los años setenta<sup>8</sup>. Entre 1980 y 1990, la educación fue el área social con mayor afectación en cuanto a recorte presupuestario, sobre todo el nivel preuniversitario<sup>9</sup>. En 1996, la Asamblea Legislativa aprueba destinar el 6 % del PIB a la educación, lo que no cumple el Estado costarricense.

En la Tabla 1, se observa el porcentaje del PIB destinado a la educación en los años 1980, 1981 y de 1988 al 2001.

**Tabla 1. Porcentaje del PIB en educación**

Inversión estatal	Año							
	1980	1981	1988	1989	1990	1991	1992	1993
% PIB en educación	5,30	4,75	3,80	4,09	4,19	4,21	4,15	4,36
% PIB en educación	Año							
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	4,41	4,49	4,00	4,4	4,5	4,1	4,7	5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes<sup>10</sup>.

La educación superior, aunque tuvo recortes, estos se dieron en menor proporción, lo cual se revierte en la década de 1990, cuya inversión pasa de representar un 33,2 % del presupuesto para la educación en 1990, a un 21,8 % en el 2003<sup>11</sup>. En la década de 1980 no solo no se incrementa el presupuesto a las universidades públicas, sino que cargaban un déficit provocado por la inflación. En este periodo, el Estado no dio a la educación superior un papel preponderante en la restructuración de la crisis, a pesar de que la Constitución Política así lo garantiza.

Costa Rica, para lograr la estabilidad económica, continúa con el modelo de desarrollo basado en la diversificación y dinamismo de las exportaciones mediante la apertura como motor del crecimiento y reduce la participación del Estado. Es así

<sup>7</sup> Lorenzo Guadamuz, *Educación y cultura en la perspectiva del nuevo siglo* (San José: Departamento de Publicaciones, Ministerio de Educación Pública, 1985), 14.

<sup>8</sup> Ángel Ruiz, *Reforma de la Educación en Costa Rica* (San José: Centro Educación Matemática, s.f.), 5-7.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, 10.

<sup>10</sup> Ángel Ruiz, *Reforma de la Educación en Costa Rica*, con base en datos de CONARE-OPES. Documentos suministrados por la División de Sistemas, 1999 y el *Primer Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005), 114.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 11.

como en 1989 se firma el PAE II, con pocas diferencias en relación con el PAE I. En 1995 se firma el PAE III, en la misma línea que los anteriores. Esto explica la reducción de la inversión en el área social, que se refleja en el presupuesto asignado a la educación en las décadas de 1980 y 1990 (Tabla 1).

Como se indicó, el sector educación fue el más afectado durante este periodo, pues obtuvo menos recursos públicos dentro de los rubros del sector social. Ruiz señala<sup>12</sup>: «Que haya sido el sector educativo y no otra la víctima principal fue asunto de voluntades y oportunidades políticas». En las administraciones Monge Álvarez (1982-1986), Arias Sánchez (1986-1990), Calderón Fournier (1990-1994), Figueres Olsen (1994-1998) y Rodríguez Echeverría (1998-2002) resultó más conveniente, políticamente, recortar en educación que en otras áreas sociales. En esta decisión «pesaron varios elementos: la fuerza de otros grupos de presión y la debilidad relativa del grupo educación, la ausencia de un ordenamiento jurídico que protegiera mejor al sector educativo, y también la naturaleza de la educación, cuyos logros o fracasos solo se miden en el tiempo generacional»<sup>13</sup>. Además, se agrega la poca visión de estos gobernantes en relación con el poder de la educación en las transformaciones sociales y económicas que contribuyen con el bien común.

La crisis económica de la década de 1980 y el periodo de estabilización de la economía en la década de 1990 trajeron serias consecuencias para el desarrollo humano y social del país. Muchas personas fueron excluidas del sistema educativo y no obtuvieron la formación necesaria para desarrollar las habilidades y los saberes que les permitieran acceder a mejores puestos de trabajo.

En relación con la cobertura educativa, en la Tabla 2 se observa que la educación preescolar sí mantuvo un crecimiento constante de 1980 al 2000, y en 1997 es declarada obligatoria en Costa Rica por la Asamblea Legislativa. La educación primaria disminuyó su alcance en 1985, como se observa en la Tabla 2, pero posteriormente se fue recuperando. El nivel de educación secundaria fue el más afectado durante la crisis, es así como en 1985 la cobertura en ese nivel educativo fue de apenas un 49,6 %; en el 2000 alcanza un 60,9 %, aún muy bajo.

**Tabla 2. Cobertura de la educación preuniversitaria en porcentajes**

Nivel educativo	Año				
	1980	1985	1990	1995	2000
Preescolar	39,3	52,9	62,2	73,5	89,3
Primaria	104,5	99,1	102,6	109,8	105,3
Secundaria	60,9	49,6	50,8	58,2	60,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes<sup>14</sup>.

Otros indicadores educativos muestran que del total de estudiantes que ingresaron en 1986 a séptimo grado, únicamente logró graduarse una tercera parte, cinco años

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Primer Informe de Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005), 51.

<sup>14</sup> *Estado de la Nación* (San José: Programa Estado de la Nación, 1998), 73 y *Estado de la Nación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2001).

después<sup>15</sup>. La tasa de aprobación era del 60 % en 1980, en 1998 de un 48,9 %<sup>16</sup>. Durante este periodo, incrementó la modalidad de educación abierta: a distancia y bachillerato por madurez, aunque con pocos resultados. En 1998, únicamente el 51 % de las personas que presentaron las pruebas lograron aprobarlas<sup>17</sup>.

Esta exclusión de estudiantes del sistema educativo comprometió el futuro de esta población. Al no concluir sus estudios, debieron optar por puestos laborales de bajos ingresos, lo que trajo consecuencias para su vida y para la economía del país.

En este contexto, la educación preuniversitaria privada se incrementó. En 1980, el 1,35 % de las escuelas eran privadas; en 1997, el 5,8 %. Los colegios de secundaria representaban, en 1981, el 12 % del total de estas instituciones y en 1997, el 30 %<sup>18</sup>. Respecto de la educación superior, pública y privada, se dio un crecimiento en la cobertura, en 1980, constituía un 15 % y en 1995 un 19 %, aunque el gasto público por alumno descendió durante este periodo<sup>19</sup>. Este dato se explica por el crecimiento del número de universidades privadas durante las décadas de 1980 y 1990, que pasa de dos universidades privadas a inicios de la década de 1980 a cincuenta en el 2000<sup>20</sup>. Este incremento exponencial se refleja en el número de títulos universitarios otorgados, mientras que en 1990 estas instituciones privadas otorgaron el 22,4 % de títulos universitarios, en el 2000 fue el 63 %<sup>21</sup>.

Estos datos muestran que la política económica de este periodo reduce la inversión social en educación. Como consecuencia, se disminuye el capital humano de la población, lo que incrementa la desigualdad en la distribución del ingreso y aumenta la pobreza. Al respecto, Sauma indica que

este aumento en la desigualdad se explica, en buena medida, por el tipo de crecimiento económico que ha mostrado el país en los últimos años, muy concentrado en algunas actividades que, por una parte, están poco encadenadas con el resto de la economía; y por otra parte, son altamente rentables, pero generadoras de pocos empleos; muchos de los cuales son altamente remunerados (pues se trata de personal altamente calificado).<sup>22</sup>

En términos generales, la pobreza en Costa Rica, entre 1970 y 1977, representaba entre un 20 % y un 25 % de la población, mientras que, en plena crisis, en 1980, alcanza casi el 30 %<sup>23</sup>. El promedio de pobreza comprendido entre 1987 y 1994 fue

<sup>15</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Estado de la Nación* (San José: Programa Estado de la Nación, 1995), 14.

<sup>16</sup> Ruiz, *Reforma de la...*, 18.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 18.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 18.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, 12-15.

<sup>20</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Estado de la Nación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2012), 202.

<sup>21</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Primer Informe de Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2005).

<sup>22</sup> Pablo Sauma, *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza* (San José: Programa Estado de la Nación, 2002), 4.

<sup>23</sup> Víctor Céspedes y Ronulfo Jiménez, *Evolución de la pobreza en Costa Rica* (San José: Académica Centroamericana, 1988), 45-50, [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnabr291.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabr291.pdf)

de un 38,6 %<sup>24</sup>, y porcentaje empieza a disminuir hasta llegar a un 23,5 % en el 2000<sup>25</sup>, siendo mayores en zonas rurales.

Dicha situación repercutió en la calidad de vida de las personas pertenecientes a los estratos sociales más vulnerables y a zonas rurales del país, quienes vieron limitado su acceso a la educación a pesar de que la Constitución Política declara la educación gratuita y obligatoria desde preescolar hasta noveno año y la educación diversificada gratuita para toda la población.

### Transformaciones educativas

Durante este periodo se dan diversos cambios en el sistema educativo para su mejoramiento; sin embargo, no se logran de manera contundente por falta de presupuesto, discontinuidad o debilitamiento de programas y proyectos como el de fortalecimiento de una segunda lengua desde educación preescolar<sup>26</sup>, las pruebas estandarizadas para la evaluación de los aprendizajes, los cambios de gobierno y la autorización de planes de estudio de dudosa calidad para la formación inicial de docentes de instituciones de educación superior privada<sup>27</sup>. Además, incide el debilitamiento de la educación continua a docentes en servicio, las pésimas condiciones en la infraestructura educativa, entre otros factores.

En 1980, se implementa la Regionalización Educativa, con el propósito de lograr una mejor planificación y administración, y de esta manera, contribuir con la descentralización y la eficiencia del sistema educativo; sin embargo, no se le da continuidad tal y cual fue promulgada, se le realizaron modificaciones que hicieron «(...) volver a esquemas ya superados (...) desaprovechando, además, la capacitación de recursos humanos que se había llevado a cabo»<sup>28</sup>.

En cuanto al currículum, en la primera mitad de la década de 1980, se definen como ejes curriculares los siguientes: valores, ser humano, familia y sociedad, así como naturaleza, trabajo y producción. Se diseñan y editan los libros de texto *Hacia la luz* para primer y segundo ciclo de las escuelas públicas<sup>29</sup>.

En la segunda mitad de la década de 1980 se hacen esfuerzos para incluir la informática educativa y fortalecer el inglés en la educación. En 1988, se crea el

<sup>24</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Estado de la Nación* (San José: Programa Estado de la Nación, 1996), 78.

<sup>25</sup> Sauma, *Mercado de trabajo...*, 4.

<sup>26</sup> Valeria Martínez, «Enseñanza del Inglés sigue ausente de mayoría de aulas de preescolar», *La Nación*, 14 de enero del 2024, acceso el 11 de julio de 2024, <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ensenanza-del-ingles-sigue-ausente-en-mayoria-de/CUO4BGXYEJHP7DKC7OCSSO7PBA/story/>

<sup>27</sup> Chaverri-Chaves, Diego y Marcela Sanabria Hernández, «Estudio comparativo entre los programas que ofrecen tres universidades públicas y siete universidades privadas en la carrera de I y II ciclo de la Educación General Básica en Costa Rica», *Actualidades Investigativas en Educación* 10, n.º 3 (2010), 1-33, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/10145/17999>. Monserrat Cordero-Parra, «Estado de la Educación crítica calidad de los docentes», *Semanario Universidad*, 21 de agosto del 2018, acceso el 11 de julio de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/estado-de-la-educacion-critica-calidad-de-los-docentes/>

<sup>28</sup> María Eugenia Dengo Obregón, *Educación Costarricense* (San José: Universidad Estatal a Distancia, 2012), 281

<sup>29</sup> *Ibíd.*, 282.

Programa de Informática Educativa bajo la coordinación del Ministerio de Educación Pública (MEP) y la Fundación Omar Dengo (FOD) y se ofrece capacitación a docentes. En algunos centros educativos se equipa un laboratorio de informática para el estudiantado y se trabaja el programa LOGO de Seymour Papert, basado en la teoría pedagógica del constructivismo<sup>30</sup>.

En 1988 se reestablecen las pruebas de bachillerato al concluir la secundaria, las cuales se habían eliminado en 1974. En 1989, se establecen pruebas nacionales en sexto grado y noveno, y con el transcurso de los años pasan a convertirse, en algunos momentos, en pruebas diagnósticas y en otros, en pruebas sumativas para la aprobación de nivel educativo.

En 1989 se crean los Colegios Científicos y se establece un convenio entre el MEP y las universidades públicas para su ejecución.

A finales de la década de 1980, ante la escasez de docentes de educación primaria, el MEP suscribe un convenio con las universidades para su formación, al cual se le llamó Plan de Emergencia, dirigido a personal en servicio sin título.

En 1990 se diseña una nueva política curricular que prioriza en las siguientes áreas: valores, educación para la vivencia democrática y educación ecológica, científica y tecnológica. Se diseñan y ponen en práctica nuevos planes de estudio para todos los ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo con base en la política curricular. Además, se ofrecen programas para la actualización del personal docente y administrativo que labora en el MEP<sup>31</sup>.

En 1996 el MEP da a conocer una nueva *Política Educativa Hacia el Siglo XXI*, la cual se dirige a mejorar la calidad de la educación, universalizar la educación preescolar, fortalecer la informática educativa y mejorar la enseñanza de lenguas extranjeras en primaria y secundaria. Una de sus metas fue aumentar los programas de equidad para lograr una mayor permanencia del estudiantado en el sistema educativo, fortalecer la educación técnica, entre otros<sup>32</sup>. Esta política estuvo vigente hasta el 2017, año en que se redactó la que vino a sustituir la anterior: *La persona centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad*.

Otros cambios que se hicieron de 1994 a 1998 fueron los siguientes: la ampliación por 200 días del curso lectivo, con el propósito de cumplir con el Convenio Centroamericano de Unificación Básica de la Educación, la reforma al artículo 78 de la Constitución Política con el propósito de declarar obligatoria y gratuita la educación preescolar, así como gratuita la educación diversificada. Asimismo, se aprueba la Ley 7600 para garantizar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad y se otorga un 6 % del PIB para la educación.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, 285.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 287.

<sup>32</sup> Consejo Superior de Educación. *Política Educativa Hacia el Siglo XXI* (San José: Consejo Superior de Educación, 1996).

En este periodo, se aumenta el número de laboratorios de informática en centros educativos públicos y se decide incluir la enseñanza de un segundo idioma, con énfasis en inglés, desde preescolar<sup>33</sup>.

En relación con el personal docente, durante este periodo se presentan cambios significativos. Mientras que en 1980 estos profesionales se formaban en universidades públicas, en el 2000, en su mayoría, lo hacían en universidades privadas, con pocos controles en cuanto a la calidad y pertinencia de sus planes de estudio<sup>34</sup>. Ante esta realidad y con el propósito de contribuir con el mejoramiento de la educación superior, pública y privada, en 1999 se establece el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES); en el 2002, mediante ley de la República se le otorga el carácter oficial de acreditación, al cual se adscriben las cuatro universidades públicas existentes en ese momento y muy pocas privadas.

Por otra parte, en 1996 se cambia la ley de pensiones del Magisterio Nacional, lo que produjo huelgas prolongadas por lesionar los derechos adquiridos de estos profesionales.

En esas décadas, el sistema educativo implementa diversas transformaciones, pero estas se concentraron, sobre todo, en zona urbanas, tal es el caso de la informática educativa y el aprendizaje de un segundo idioma, lo cual creó grandes desigualdades dentro de la educación pública costarricense. Además, las políticas, proyectos y programas creados en diferentes administraciones gubernamentales, en numerosas ocasiones, no se les dio seguimiento a través del tiempo y no contaron con el presupuesto necesario debido a que la educación no ha sido prioridad para el Estado costarricense.

Este periodo de la historia costarricense marca una ruptura en cuanto al modelo económico de desarrollo denominado *Estado Empresario* que se impulsaba desde la década de 1970, y en cuanto a la importancia que se le daba a la educación como medio idóneo para promover la movilidad social y el bienestar de la mayoría de sus ciudadanos. La crisis económica sufrida a partir de 1980 empobrece a la población, el Estado disminuye la inversión en el área social y sobre todo en educación, lo que excluye a muchas personas de los servicios educativos, por ende, de los puestos laborales mejor remunerados, y al país de los cuadros profesionales necesarios para el crecimiento de su economía.

## Del 2001 al 2023

Este apartado continúa el análisis del modelo económico seguido por Costa Rica y sus consecuencias para la educación costarricense, en cuanto a cobertura, calidad y exclusión. Además, se dan a conocer algunas transformaciones realizadas en este campo, así como datos que evidencian el rezago educativo que vive el país a consecuencia de diversas causas, entre ellas, la pandemia.

---

<sup>33</sup> Dengo Obregón, *Educación Costarricense...*, 293.

<sup>34</sup> Iván Molina-Jiménez, «El financiamiento educativo público en Costa Rica a largo plazo (1860-2016)», *Historia y Memoria*, n.º 16 (2018): 189, [https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia\\_memoria/article/view/5972/6071](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_memoria/article/view/5972/6071). Diego Chaverri y Marcela Sanabria. «Estudio comparativo entre...», 9.

## Políticas económicas y educación

En el siglo XXI, Costa Rica continúa impulsando el modelo económico basado en la apertura comercial, se siguen introduciendo cambios en el marco legal para incentivar el ingreso de inversionistas de empresas extranjeras y se firman acuerdos comerciales con Estados Unidos, China, la Unión Europea, Canadá, Colombia, México, Singapur y otros países, lo que provoca el ingreso de empresas de alta tecnología, electrónica, dispositivos médicos, servicios, entre otras. De esta manera, se apoya en mayor medida al sector exportador y transnacional, que a la economía local.

Para el 2014 las zonas francas representaban el 53 % de las exportaciones. Este modelo económico favorece a sectores que requieren de personal altamente calificado, no así a otros sectores como la construcción y la agricultura, que crecen más lentamente<sup>35</sup>. Otra área que se impulsa es el turismo ecológico, que en el año 2016 aportó al país el 6,1 % PIB<sup>36</sup>.

Además, se continúa con una política que promueve la privatización de los servicios (banca, seguros, telecomunicaciones, educación, salud, entre otros).

La economía costarricense crece del 2000 al 2007 en un 4,9 % en promedio; del 2008 al 2018 un 3,3 %, debido, en gran parte, a la crisis financiera del 2008. A partir del 2016, el país enfrenta una desaceleración que presiona la tasa de desempleo y que muestra disparidades entre industrias. Las empresas que menos crecen son las que más empleo generan, mientras que las más dinámicas ofertan menos puestos de trabajo<sup>37</sup>.

En el periodo 2008-2010 (gobierno Arias Sánchez), a consecuencia de la crisis global y a diferencia de otros países, Costa Rica implementa políticas con efectos estructurales a largo plazo e incrementa, de forma permanente, los salarios públicos, lo que produce el crecimiento de la masa salarial incluso después de la crisis<sup>38</sup>. Tanto estas medidas como la baja recaudación de impuestos (sectores industriales y exportadores) incrementa la crisis fiscal. Como consecuencia, la deuda pública crece de manera sostenida, se duplica pasando «de 24,1 % del PIB en el 2008 a un 53,6 % en el 2018».<sup>39</sup>

Como consecuencia de esta política económica del Estado costarricense en este periodo, crece la pobreza y la desigualdad social, de tal manera la pobreza crece

<sup>35</sup> Ana María Oviedo *et al.*, *El modelo de desarrollo de Costa Rica: de lo bueno a lo excelente* (Washington, DC: World Bank, 2015), 4, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d48e5d5b-273d-5d49-b5cf-7a0f48bfd17/content>

<sup>36</sup> Shirley Benavides-Vindas, «El aporte del turismo a la economía costarricense: más de una década después», *Revista Economía Sociedad* 25, n.º 57 (2020): 1-29, [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-34032020000100001#:~:text=El%20aporte%20del%20turismo%20al,y%20el%20cultivo%20de%20banano](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-34032020000100001#:~:text=El%20aporte%20del%20turismo%20al,y%20el%20cultivo%20de%20banano)

<sup>37</sup> Juan Retana, «Corto circuito económico en Costa Rica durante el siglo XXI», *Revista Rupturas* 10, n.º 1 (2020): 45-72, [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-24662020000100045](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-24662020000100045)

<sup>38</sup> Ana María Oviedo *et al.*, *El modelo de...*, 9.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

0,4% del 2010 al 2014, «en lugar de caer según la proyección, tres puntos porcentuales durante el periodo de recuperación post-crisis».<sup>40</sup>

En el 2018 se aprueba la reforma fiscal, que afecta de manera importante al empleo público, pero no incluye cambios significativos en la recaudación de impuestos ni tampoco incluye las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la evasión y elusión fiscal<sup>41</sup>. La «carga tributaria se ha mantenido casi estática durante los últimos 18 años (en el 2000 era 12,7 % y en el 2018, 12,5 % del PIB), sigue persistiendo el incumplimiento tributario, ya que, de acuerdo con el FMI, al 2015 el impuesto de renta se incumplía en un 59,6 % y el impuesto general de ventas en un 31,1 %».<sup>42</sup>

Esta situación, unida a la crisis sanitaria producida por la pandemia en marzo del 2020, trae serios problemas económicos, sociales y emocionales a la ciudadanía. En este periodo crece la pobreza, pasa de un 21 % en el 2019 a un 26,2 % en 2020, y se intensifica en las zonas rurales. Sube la tasa de desempleo, en noviembre del 2019 era de un 12,3 %, para julio del 2020 aumenta a un 24,4 %, en noviembre baja a 21,3 %<sup>43</sup> y en el I semestre del 2021 es de un 18,7 % (INEC, 2021), tasas históricamente altas para el país. Las restricciones sanitarias, el desempleo, la crisis económica, la aprobación de las leyes de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y Marco de Empleo Público por parte de la Asamblea Legislativa provocan el descontento de la población, se organizan huelgas y protestas sociales, en las que también participa el personal docente.

En este contexto, como se observa en la Tabla 3 (siguiente página), el presupuesto a la educación decrece del 2002 al 2008 (gobiernos Pacheco de la Espriella, 2002-2006 y Arias Sánchez, 2006-2010). En el 2009, se empieza a recuperar con 6,01 % hasta llegar a un 7 % del PIB en el 2019, lo cual demuestra un esfuerzo de parte del Estado por fortalecer la educación pública (gobierno Chinchilla Miranda, 2010-2014; Solís Rivera, 2014-2018 y Alvarado Quesada, 2018-2022), pero a partir del 2020 empieza a bajar hasta llegar a un 5,2 % en el 2024<sup>44</sup>, el más bajo en más de una década (gobierno Chaves Robles, 2022-2026), lo cual no cumple con la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, aprobada por la Asamblea Legislativa en el 2011, que señala la obligación del Estado de asignar un 8 % del PIB a la educación estatal, incluida la superior, a partir del 2014.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 4.

<sup>41</sup> Juan Retana, «Corto circuito económico...», 57.

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> Lupita Chaves y Melissa Valverde, «Trabajo docente en tiempos de pandemia: el caso de Costa Rica», en *Trabajo Docente en Tiempos de Pandemia: una mirada regional latinoamericana*, org. por Dalila Andrade Olivera, Edmilson Pereira Junior y Ana María Clementino (Brasilia: Red Estrado, 2021), 168.

<sup>44</sup> Ministerio de Hacienda Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2024 (San José: Ministerio de Hacienda 2023) 13, [https://www.hacienda.go.cr/docs/Folleto\\_Proyecto\\_2024\\_Presupuesto\\_Nacional.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/Folleto_Proyecto_2024_Presupuesto_Nacional.pdf)

Tabla 3. Porcentaje del PIB en educación

Inversión estatal	Año										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% PIB educación	5,20	5,10	5,5	4,89	4,62	4,63	4,89	6,01	6,57	6,38	6,58
	Año										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
% PIB educación	6,69	6,68	6,87	7,6%	7,09	6,80	7,00	6,70	6,60	5,9	6,00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de diversas fuentes<sup>45</sup>.

En relación con el presupuesto asignado a la educación superior, del 2000 al 2017 experimentó un crecimiento, a pesar de la contracción de la economía provocada por la crisis internacional. Es a partir del 2018 que el financiamiento para las universidades públicas se empieza a contraer. Del 2019 al 2022, el total de ingresos transferidos a estas instituciones disminuye en un 7,72 %, a pesar de ello, en ese mismo periodo las universidades públicas aumentan la matrícula en un 11,5 % (3,84% en promedio por año)<sup>46</sup>.

Estos datos evidencian que la educación no ha sido prioridad para el Estado costarricense, incumpliendo con el mandato constitucional de asignar el 8 % a la educación a pesar de que la investigación nacional e internacional indica que la inversión en educación es clave para el desarrollo humano al promover saberes, valores, habilidades y destrezas para la antes realización plena de las personas, en lo individual y laboral, y para el ejercicio de una ciudadanía activa en busca del bien común. Desde el punto de vista económico, de acuerdo con «el Foro Económico Mundial, \$1 invertido en educación primaria y secundaria produce unos \$2,50 de ingresos adicionales a lo largo de la vida en los países de ingreso medio-bajo, y hasta \$5 en los países de ingresos bajos, es decir, un retorno de la inversión del 500 %»<sup>47</sup>. En este contexto, se acentúan las desigualdades, pues las clases menos favorecidas han sido las más afectadas en cuanto acceso a una educación de calidad.

A pesar de la situación presupuestaria de la educación, durante este periodo la escolaridad de la población aumenta en la mayoría de los niveles educativos, como se observa en la Tabla 4 (siguiente página), con mayor dinamismo en el Nivel Interactivo II, que pasa de un 7 % en el 2000 a un 89 % de cobertura en el 2020. El

<sup>45</sup> *Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2015), 166; *Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2017), 56; *Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2023), 62; Datosmacro 2021,

<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion/costa-rica>

<sup>46</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Cuarto Informe del Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2011), 226.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Séptimo Informe del Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2019), 44. Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Noveno Informe de...*, 56.

<sup>47</sup> Leonardo Garnier, *La paradoja de la inversión en educación* (San José: CEPAL, s.f.), 13, [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv\\_srpf\\_sesion07\\_3\\_garnier.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv_srpf_sesion07_3_garnier.pdf)

aumento de cobertura se debe a que fue prioritario para las autoridades educativas ampliar el ingreso de estudiantes a este nivel educativo, ya que la evidencia científica señala que invertir en la primera infancia contribuye, de manera relevante, a mejorar el aprendizaje escolar, el desarrollo humano, y en consecuencia a disminuir la pobreza.

**Tabla 4. Cobertura educación preuniversitaria en porcentajes**

Nivel educativo	Año		
	2000	2015	2020
Interactivo II	7 %	59,7 %	89 %
Transición	83 %	84,5 %	91 %
I ciclo	97 %	91,6 %	94 %
II ciclo	80 %	84,1 %	84 %
III ciclo	54 %	70,3 %	75 %
Educación diversificada	27 %	40,3 %	54 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes<sup>48</sup>.

En educación primaria, la escolaridad en el primer ciclo decreció pasando de un 97 % en el 2000, a un 94 % en el 2020, en el segundo ciclo se evidencia un aumento de un 4 % en el mismo periodo.

En relación con la educación secundaria, para el Estado era preciso aumentar la escolaridad de este nivel educativo por la baja cobertura que se venía arrastrando décadas atrás. En este sentido, se decide fortalecer la educación técnica y ofrecer nuevas especialidades, de acuerdo con las necesidades e intereses del mercado laboral y del estudiantado, de tal forma que la educación técnica pasa de constituir el 20,2 % del total de la matrícula tradicional en secundaria en 2011, a un 29,2 % en 2018<sup>49</sup>. Además, se crean los colegios experimentales-bilingües, los humanistas y el Colegio Nacional de Educación a Distancia (CONED). Y se fortalece la Educación Abierta (los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria [IPEC] y los Centros Integrados de Educación de Jóvenes y Adultos [CINDEA]), que permite a la población estudiantil continuar estudios en el tiempo y espacio de acuerdo con sus requerimientos.

Durante estas décadas se ha logrado aumentar la escolaridad en educación preescolar y en educación secundaria, pero se debe hacer mayores esfuerzos para alcanzar el 100 % de escolaridad en todos los niveles educativos. En el 2018, solo el 54,6 % de las personas en edades entre los 18 y 22 años habían concluido undécimo<sup>50</sup>.

El aumento en cobertura no ha implicado aumento en la calidad ni equidad del servicio educativo que se ofrece al estudiantado, en el 2020 solo un 8 % de los 3,695 centros educativos públicos de primaria ofrecían el currículo completo<sup>51</sup>. Tanto en

<sup>48</sup> *Estados de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2021), 25; *Estado de la educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2017), 140, 184.

<sup>49</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Sétimo Informe del...*, 119.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 123.

<sup>51</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Sétimo Informe del...*, 26.

las pruebas nacionales como en las internacionales (TERCE) y Programme for International Student Assessment (PISA), que se aplican periódicamente, esta población estudiantil se ubica en los niveles de desempeño más bajos en matemática, comprensión lectora y competencias científicas. Lo mismo ocurre con estudiantes de secundaria.

El presupuesto asignado a la educación no alcanza para el mantenimiento de las instituciones educativas que, en muchos casos, están en muy malas condiciones. Según la Dirección del Infraestructura (DIE) del MEP, para febrero del 2024 se registran 849 órdenes sanitarias para centros educativos<sup>52</sup>. Esto ha sido un problema que se ha venido presentado a través de los años, lo que no contribuye a crear ambientes de aprendizaje óptimos para el estudiantado.

En esta realidad, la educación privada preuniversitaria continúa creciendo; en el 2000 atendía alrededor de 21 mil estudiantes, en cambio, el 2018 registra 28 mil. La mayoría de estos centros educativos son de secundaria, seguido de preescolar y por último de primaria<sup>53</sup>.

Los centros de educación superior privados siguen aumentando, aunque a menor ritmo. Mientras que en el 2000 había 50, en el 2019, 56 más seis internacionales. Además, son los que otorgan más títulos universitarios, a pesar de que muchos de los planes de estudio de estas universidades no se han actualizado en los últimos diez años<sup>54</sup>, lo que pone en duda la calidad de la formación profesional que reciben sus graduados para insertarse al mundo del trabajo.

En este periodo, los indicadores educativos de la educación preuniversitaria mostraron números positivos (tasa de escolaridad, repitencia, exclusión, entre otros); sin embargo, se presentaron diversas situaciones como la huelga de docentes del 2018 (cuatro meses), las huelgas intermitentes y protestas estudiantiles del 2019 (dos meses), así como la suspensión de lecciones presenciales en el sistema educativo por la pandemia: 175 días en el 2020 y 67 días en el 2021, lo que produjo una baja significativa en los aprendizajes obtenidos por el estudiantado, pero a pesar de ello aprueban el año escolar por conveniencia administrativa del MEP y flexibilización de la evaluación<sup>55</sup>.

En este contexto, se incrementan las desigualdades educativas entre la población. Un alto porcentaje de estudiantes no contaba con conectividad a internet, con las habilidades ni los aparatos tecnológicos para clases virtuales, tampoco con apoyo de las familias por falta de conocimientos y muchos docentes no estaban preparados para ofrecer este tipo de educación<sup>56</sup>. Un estudio del BM y de UNICEF encuentra

<sup>52</sup> Monserrat Cordero-Parra, «Curso lectivo 2024 iniciará con más de un centenar de órdenes sanitarias que las reportadas el año anterior», *Semanario Universidad*, 5 de febrero del 2024, acceso el 11 de julio de 2024, [https://semanariouniversidad.com/pais/curso-lectivo-2024-iniciara-con-un-centenar-de-ordenes-sanitarias-mas-que-el-ano-anterior/#:~:text=El%20curso%20lectivo%202024%20iniciar%C3%A1,P%C3%BAblica%20\(MEP\)%20este%20lunes](https://semanariouniversidad.com/pais/curso-lectivo-2024-iniciara-con-un-centenar-de-ordenes-sanitarias-mas-que-el-ano-anterior/#:~:text=El%20curso%20lectivo%202024%20iniciar%C3%A1,P%C3%BAblica%20(MEP)%20este%20lunes)

<sup>53</sup> Asociación Nacional de Educadores, «Breve estado de la privatización de la educación pública en Costa Rica durante los primeros 18 años del Siglo XXI», *Noticias ANDE*, 23 de enero del 2020, acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.ande.cr/noticia/T3CaP5RmR2Un>

<sup>54</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Sétimo Informe del...*, 123.

<sup>55</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe del...*, 24.

<sup>56</sup> Chaves-Salas y Melissa-Valverde. «Trabajo docente en...», 178-179.

que la población estudiantil refleja una pérdida de aprendizaje de uno a dos años, por las condiciones en que enfrentó la pandemia<sup>57</sup>.

Este rezago escolar se acentúa en el estudiantado de las clases sociales más vulnerables y de zonas rurales. Y en este contexto, el Estado costarricense asigna a la educación, en el 2024, el 5,2 % del PIB, el más bajo en más de una década. Lo que va a profundizar aún más la crisis educativa y, por ende, el desarrollo humano y la economía del país.

### Transformaciones educativas

A pesar de que el presupuesto asignado a la educación durante estas dos décadas ha sido bajo, las autoridades del MEP han impulsado diversas políticas, programas de estudio y proyectos con el propósito de contribuir con el mejoramiento de la educación, y promover la inclusión de estudiantes de bajos recursos al sistema educativo, en este apartado se mencionan los más relevantes de este periodo.

En el tema docente, durante el periodo, el profesorado recibe un incremento salarial gracias a las negociaciones de los gremios del magisterio con el MEP, a pesar de ello continúan recibiendo una remuneración inferior a la de otros profesionales con igual grado académico<sup>58</sup>.

En el 2005, el Consejo Superior de Educación (CSE) convoca a la construcción de un *Acuerdo Nacional sobre la Educación* con el propósito de definir una Política de Estado, la cual se concretó en el documento *El Centro Educativo de Calidad: Eje de la Educación Costarricense*. Esta política fue aprobada por el CSE en el 2008, la cual pretende «lograr que todos y cada uno de los centros educativos del país sean centros educativos de calidad»<sup>59</sup>. Esta política es un documento valioso que orienta el trabajo de las instituciones educativas para alcanzar mayor eficiencia y el éxito escolar mediante una labor de planificación, en coordinación con la comunidad educativa. Sin embargo, su puesta en práctica no ha dado los resultados esperados.

En los primeros años de la década se ofrecen nuevas modalidades de acceso a la educación media, sobre todo en las zonas rurales, por ejemplo, se crean 129 instituciones de telesecundaria, seis de ellas en territorios indígenas, y de 1999 al 2007 se duplica la matrícula en educación abierta. En relación con la infraestructura, entre 2001 y 2006 se construye el 35 % de las 792 instituciones del nivel de educación secundaria<sup>60</sup>.

Para responder a las demandas laborales que requiere el país, en el 2007 se inicia el diseño de los programas de estudio de las diferentes especialidades de educación

---

<sup>57</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe del...*, 22.

<sup>58</sup> José Manuel Valverde, *La Educación en Costa Rica. Análisis comparativo de su desarrollo entre los años 1950-2014* (San José: Internacional de la Educación para América Latina, 2015), [https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/educacion-cr\\_web.pdf](https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/educacion-cr_web.pdf)

<sup>59</sup> Consejo Superior de Educación, *El centro educativo de calidad: eje de la educación costarricense* (San José: Consejo Superior de Educación, 2007), <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/centro-educativo-calidad-como-eje-educacion-costarricense.pdf>

<sup>60</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Segundo Informe del Estado de la Educación* (San José: Programa Estado de la Nación, 2007), 24.

técnica con un enfoque por competencias, lo que implica un avance curricular. En ese mismo año, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) modifica los requisitos de ingreso para que la población estudiantil ingrese con sexto grado o tercer año de colegio aprobado a algunas modalidades, anteriormente se ingresaba únicamente con la secundaria completa<sup>61</sup>, esto permite el acceso de un mayor número de jóvenes a la educación técnica.

En el 2016, el CSE aprueba el Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica, con estándares que vienen a ordenar la oferta de educación técnica pública y privada. Y en el 2022, el MEP ofrece por primera vez educación dual en colegios técnicos, la cual combina el aprendizaje en el aula con el práctico en las empresas.

En torno a los programas de equidad se dan avances importantes. En el 2007 inicia el programa *Avancemos* que motiva a la población estudiantil de escasos recursos a permanecer en los centros educativos mediante la transferencia condicionada de dinero. También se refuerza el Fondo Nacional de Becas (FONABE), que entre el 2004 y el 2007 aumenta el número de sus beneficiarios. Asimismo, los comedores escolares duplican su presupuesto por estudiante, el transporte estudiantil aumenta en un 9,5 % sus beneficiarios y el Patronato Nacional de la Infancia inicia un proyecto de transferencias monetarias, dirigido a estudiantes embarazadas<sup>62</sup>, medidas que logran aumentar la cobertura de la educación en el país.

En el campo de la evaluación educativa, en el 2008 el CSE decide transformar los exámenes nacionales de sexto grado y de noveno año en pruebas diagnósticas y aplicar pruebas educativas internacionales (TIMSS, PISA). De esta manera se puede identificar fortalezas y limitaciones del sistema educativo que permitan tomar decisiones para su mejoramiento, además, comparar los resultados con los de otras naciones<sup>63</sup>.

También se diseñan nuevas políticas y programas para el sistema educativo nacional, entre ellas: la política educativa «La persona centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad» (2017) y la política curricular «Educar para una nueva ciudadanía» (2016); ambas enfatizan en una educación que se base en los derechos humanos y en los deberes ciudadanos y tienen como propósito educar para el ejercicio de una nueva ciudadanía que contribuya al desarrollo sostenible y a la transformación de la sociedad. A partir de estas políticas se elaboran nuevos programas para la educación preescolar y para la mayoría de las asignaturas de la educación primaria, así como de la educación secundaria y técnica<sup>64</sup>.

En cuanto a la formación inicial docente, tan diversa en el país, en el 2021 se presenta al país el Marco Nacional de Cualificaciones para las carreras de Educación, con el propósito de mejorar la formación docente al definir criterios para la elaboración de

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*, 51.

<sup>62</sup> *Ibíd.*, 26.

<sup>63</sup> *Ibíd.*, 27.

<sup>64</sup> Lupita Chaves Salas, Helvetia Cárdenas, Julieta Castro, Carlos Olivas y Yendry Gómez, «Los planes de estudio de las carreras de formación docente que imparten las universidades públicas y privadas y su coherencia con las políticas educativa de Costa Rica», *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 23, n.º 2 (2023): 1-32, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/54180/55397>

planes de estudio de estas carreras y de que sean coherentes y pertinentes de acuerdo con las demandas del mundo actual. Además, este marco ofrece criterios para la elaboración de instrumentos dirigidos a la contratación del personal docente, a la evaluación del desempeño y al desarrollo profesional. Para su implementación se diseña un Plan Interinstitucional 2023-2025 con el fin de orientar, sensibilizar y capacitar a las universidades e instancias encargadas de la formación y desarrollo docente.

En el 2020, por la pandemia del COVID-19, el sistema educativo debe replantear el servicio que ofrece al estudiantado. El 18 de marzo, el Gobierno de la República decide suspender las clases presenciales en todos los centros educativos del país y así se mantuvo durante todo el ciclo lectivo.

El MEP emprende diferentes acciones para continuar con el ciclo lectivo mediante la educación a distancia y diseña el *Plan integral para el abordaje del servicio educativo ante el COVID-19 2020-2022*. El plan incluye la elaboración de diferentes materiales, entre ellos: las Plantillas de Aprendizaje Base (PAB), que definen los contenidos que se deben estudiar en cada materia por nivel educativo y las Guías de Trabajo Autónomo (GTA), que debe confeccionar el personal docente para entregar a sus estudiantes para cada materia. Además, el MEP crea la Caja de Herramientas, recurso en internet donde el personal docente tiene acceso a material para su trabajo docente.

Asimismo, se implementa la estrategia *Aprendo en casa*, con el propósito de ofrecer educación virtual al estudiantado mediante la plataforma Teams, programas de radio y de televisión. Para el uso de estos materiales y la implementación de la educación virtual, el MEP ofrece cursos de capacitación al personal docente por internet.

El MEP, además, establece alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas, como con el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), la Cámara Nacional de Radio (CANARA) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) para la producción y transmisión de programas y material educativo mediante la radio y la televisión (Aventuras Biketsu, Cápsulas lingüísticas y lenguas autóctonas, Plaza Sésamo, entre otros). También coordina con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) el Plan Educa-MEP para dar acceso a internet a bajo costo para estudiantes de hogares pobres y con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) el programa Hogares Conectados, con el fin de ofrecerles equipo tecnológico. Con la Universidad de Costa Rica coordina Camino a la U, programa que ofreció cursos de nivelación a estudiantes de último año de secundaria.

El MEP crea una cuenta de correo electrónico institucional a los 1 067 091 estudiantes, pero únicamente la utiliza el 55,3 % (590 136) debido a que muchos de ellos no tienen acceso a internet ni a equipo tecnológico. Para julio de ese año únicamente el 57,8 % de la población estudiantil tenía conectividad en sus hogares<sup>65</sup>, pero un alto porcentaje con baja calidad. Un estudio realizado por el Ministerio de

---

<sup>65</sup> Ministerio de Educación Pública, *Plan Integral para el servicio educativo ante el COVID-19. 2020-2022* (San José: Ministerio de Educación Pública, 2020).

Ciencia y Tecnología<sup>66</sup> encuentra que para el 2019 «(...) aproximadamente un 40 % de las suscripciones tienen velocidades inferiores a 4 Mbps» sobre todo en zonas rurales, las cuales tienen mayores porcentajes de pobreza.

La Encuesta de Hogares del 2020<sup>67</sup> evidencia que la televisión y el teléfono celular son las tecnologías que se encuentran en mayor porcentaje en las viviendas costarricenses a nivel nacional, con porcentajes superiores al 95 %. Menos hogares cuentan con computadoras, únicamente el 55 % de la región central y el resto (cinco regiones) entre el 44,8 % y 33,7 %, lo que indica que la población estudiantil utilizó sobre todo el teléfono celular para recibir sus clases a distancia, la televisión para ver los programas educativos que produce el MEP y las Guías de Trabajo Autónomo que debían retirar y entregar en los centros educativos.

La falta de conectividad y de aparatos tecnológicos en los hogares dificultó tener acceso a la educación por medios digitales, sobre todo en familias numerosas con niñas, niños y adolescentes en edad escolar y con padres y madres realizando teletrabajo.

En este contexto, se presenta un profundo rezago en los aprendizajes de la población estudiantil, producto de la falta de contacto presencial con docente, además de otros efectos en cuanto a salud mental y falta de interacciones sociales. Esta situación compromete el futuro de estas personas y el desarrollo económico de la nación.

## Problemas y desafíos de la educación costarricense

La educación costarricense atraviesa una crisis profunda, como resultado de las decisiones tomadas en décadas anteriores y por las situaciones que se han presentado en los últimos cinco años. Algunas de sus causas son la reducción de la inversión social, consecuencia del modelo de desarrollo económico adoptado por el país, las desigualdades en la oferta educativa que se brinda a la población, la diversidad de planes de estudio para la formación de docentes muchos de ellos de dudosa calidad, y la falta seguimiento de las políticas y programas educativos aprobadas por el Consejo Superior de Educación (CSE). Las causas más recientes son las huelgas de docentes de 2018 y 2019 y la suspensión de lecciones presenciales en el sistema educativo durante la pandemia de 2020 y 2021<sup>68</sup>.

Ante este panorama, el MEP no ha implementado las acciones necesarias para superar el rezago educativo, la administración Chaves Robles presenta una *Ruta de la Educación* sin fundamento teórico, metas ni objetivos, y el Estado recorta el presupuesto a la educación. Ante esta realidad, es urgente enfrentar numerosos desafíos:

1. La población estudiantil no cuenta con los conocimientos básicos para el aprendizaje: baja comprensión lectora, deficiente expresión escrita y oral y dificultades en el área de la matemática. Ese resultado se corrobora a partir de

---

<sup>66</sup> Ministerio de Ciencia y Tecnología, *Conectividad a Internet en Costa Rica* (San José: Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2020), 6.  
[https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estado\\_de\\_adopcion\\_de\\_ipv6\\_en\\_costa\\_rica\\_a\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estado_de_adopcion_de_ipv6_en_costa_rica_a_marzo_2020.pdf)

<sup>67</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares* (San José: INEC, 2020).

<sup>68</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe del...*, 22.

los resultados de las pruebas PISA del 2022, en las que el estudiantado mostró una baja en las calificaciones de estas materias con respecto a los resultados del 2019. Las mismas debilidades presentan las personas egresadas de educación secundaria que ingresan a las universidades<sup>69</sup>.

2. El dominio del idioma inglés es limitado. Así lo demuestran los resultados de las pruebas que aplicó la Universidad de Costa Rica a estudiantes de primaria y secundaria en el 2023. La mayoría se ubica en los niveles A1 (principiante) y A2 (dominio elemental) del Marco Común Europeo de referencia para las Lenguas (MCERL). Por otra parte, únicamente el 21,3 % de los preescolares reciben inglés<sup>70</sup>.
3. La informática educativa sufrió un cambio en mayo del 2023, pues no se amplió el convenio entre el MEP y la Fundación Omar Dengo (PRONIE-MEP-FOD). Es hasta el año 2024 que entra a regir el nuevo Programa Nacional de Formación Tecnológica (PNFT), el cual se aplicará únicamente en los centros educativos que cumplan ciertos requisitos, por lo que una gran cantidad de estudiantes no recibirá informática educativa<sup>71</sup>.
4. Numerosos centros educativos no cuentan con equipo tecnológico, mientras que, en las bodegas de la Fundación Omar Dengo, hay 215 artículos tecnológicos, incluyendo 50 193 activos nuevos, valorados en ₡12 485 millones, que no han sido retirados por el MEP<sup>72</sup>.
5. La cobertura y la velocidad de internet es limitada en centros educativos y hogares, sobre todo en zonas rurales del país, lo que acentúa las desigualdades del servicio educativo que se ofrece a la población<sup>73</sup>.
6. La población estudiantil con necesidades educativas especiales integrada a aulas regulares, así como sus docentes, cuentan con poco apoyo y con escaso acompañamiento de personal de educación especial<sup>74</sup>, que permita potenciar las capacidades de esta población y promover el aprendizaje.
7. El servicio educativo público que se ofrece a la población es desigual, en cuanto a calidad de docentes, currículum escolar, material didáctico, equipo tecnológico, conectividad, condiciones de infraestructura de los centros educativos, entre otros, y es en la zona urbana donde se cuenta con mejores y

<sup>69</sup> Alonso Martínez, «Costa Rica cayó en todas las áreas que se analizan». *Delfino.CR*, 5 de diciembre del 2023, acceso el 11 de julio de 2024, <https://delfino.cr/2023/12/costa-rica-cae-en-resultados-de-las-pruebas-pisa-y-se-posiciona-en-el-puesto-57-de-81-paises>

<sup>70</sup> Martínez, «Inglés sigue ausente...», 8.

<sup>71</sup> Katherine Díaz Rojas, «Programa Nacional de Formación Tecnológica es una realidad en las aulas costarricense», Ministerio de Educación Pública, acceso el 11 de julio de 2024, <https://www.mep.go.cr/noticias/programa-nacional-formacion-tecnologica-realidad-aulas-costarricenses>.

<sup>72</sup> Rachell Matamoros, «Fundación Omar Dengo: MEP aún no retira equipos informáticos». *crhoy.com*. 14 de setiembre del 2023, acceso el 11 de julio de 2024, <https://www.crhoy.com/nacionales/fundacion-omar-dengo-mep-aun-no-retira-equipos-informaticos/#:~:text=Fundaci%C3%B3n%20Omar%20Dengo%3A%20MEP%20a%C3%BA%20n%20retira%20equipos%20inform%C3%A1ticos,-Rachell%20Matamoros%20%5Bemail&text=Desde%20el%2026%20de%20junio,valorados%20en%20%2%A212%2C485%20millones>.

<sup>73</sup> Ministerio de Ciencia y Tecnología. Conectividad a Internet... 6.

<sup>74</sup> Ronald Soto, *Evaluación de los procesos de integración de estudiantes con necesidades educativas especiales en Costa Rica* (San José: Instituto de Investigación en Educación, Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica, 2006), <http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/handle/123456789/293>. Marjorie Castro Porras y Ileana González Blanco, «Problemas que enfrentan los docentes, los padres y madres de familia de la Dirección Regional Educativa de Alajuela, ante la inclusión de un niño con NEE, al aula regular» (tesis de maestría, Universidad Estatal a Distancia, 2005), <https://repositorio.uned.ac.cr/reunited/bitstream/handle/120809/1484/Problemas%20que%20enfrentan%20los%20docentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- mayores recursos, lo que profundiza las inequidades entre los estratos sociales, quedando en desventaja la población más vulnerable y de zonas rurales<sup>75</sup>. Además, la diferencia entre la educación pública y la educación privada son evidentes, en cuanto a los mismos aspectos ya citados<sup>76</sup>.
8. Únicamente el 10 % de las escuelas de educación primaria del país ofrecen el currículum completo a sus estudiantes. Estos centros educativos se ubican, sobre todo, en la Gran Área Metropolitana<sup>77</sup>.
  9. Las pruebas estandarizadas que aplicó el MEP recientemente no se diseñaron de acuerdo con criterios técnicos y científicos<sup>78</sup>, lo que hace que los resultados pierdan validez y no se puedan utilizar para la mejora del sistema educativo.
  10. No toda la población menor de seis años tiene acceso a la educación preescolar, y muchos jóvenes no concluyen la secundaria, sobre todo los de zonas rurales.
  11. Ciento cincuenta y siete mil jóvenes costarricenses entre los 15 y 24 años no estudian ni trabajan<sup>79</sup>, por lo que es imperativo fortalecer la oferta de educación de adultos y educación técnica para que sea atractiva y útil para esta población.
  12. Se disminuye el presupuesto a los programas de equidad, lo que atenta contra la permanencia de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y pobreza en el sistema educativo. El programa Avancemos, pasa de becar al 42 % de esta población en el 2021, a únicamente al 27 % en el 2023<sup>80</sup>.
  13. La infraestructura de muchos centros educativos está en mal estado, 849 de ellos tienen órdenes sanitarias por su deterioro a febrero del 2024<sup>81</sup>.
  14. La falta de formación de las personas que constituyen las Juntas de Educación, en algunos casos, limita una acción eficiente en cuanto a la planificación, la gestión administrativa y la inversión del presupuesto para el mantenimiento y mejora de los centros educativos<sup>82</sup>.
  15. La formación inicial de docentes y de administradores educativos es diversa, el CONESUP registra 334 ofertas de carreras en el área de educación en universidades privadas, el 90 % de estas no se actualizan desde hace más de una década<sup>83</sup>. El Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior

<sup>75</sup> Luis Muñoz Varela y María Cecilia Díaz-Soucy, *Igualdad de oportunidades en el Sistema Educativo Costarricense. Principios, estrategias y resultados* (San José: Instituto de Investigación en Educación, Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica, 2021),

<http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/bitstream/123456789/545/3/Igualdad%20de%20oportunidades.pdf>

<sup>76</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Primer Informe del...*, 16.

<sup>77</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Noveno Informe del...*, 63.

<sup>78</sup> Pablo Chaverri-Chaves, «Sobre la prueba nacional estandarizada del MEP», *Delfino.CR*, 7 de marzo del 2023, acceso el 11 de julio de 2024, <https://delfino.cr/2023/03/sobre-la-nueva-prueba-nacional-estandarizada-del-mep>

<sup>79</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo, *Encuesta continua de empleo* (San José: INEC, 2024), <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo>

<sup>80</sup> Mario Bermúdez-Vives, «Más del 60% de estudiantes de primaria y secundaria requieren beca, pero recortes de Avancemos hace que se atienda a menos de la mitad», *Semanario Universidad*, 6 de marzo del 2024, acceso el 11 de julio de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/mas-del-60-de-estudiantes-de-primaria-y-secundaria-requieren-beca-pero-recortes-de-avancemos-hacen-que-se-atienda-a-menos-de-la-mitad/>

<sup>81</sup> Cordero-Parra, «Curso lectivo 2024...», 5.

<sup>82</sup> Helio Fallas-Venegas, *Perfil, situación actual y principales desafíos de las Juntas de Educación en el sistema educativo costarricense* (San José: Programa Estado de la Nación, 2010).

<sup>83</sup> Paula Córdoba Paniagua, «90% de las carreras de educación llevan más 10 años sin actualizar programas de estudio», *La Nación*, 11 de julio 2021, acceso el 11 de julio de 2024, <https://www.pressreader.com/costa-rica/la-nacion-costa-rica/20210711/281496459284752>

- (SINAES) ha acreditado o reacreditado catorce carreras en Educación, trece de universidades públicas y una privada<sup>84</sup>.
16. No se ha diseñado la prueba de idoneidad para ingresar a laborar como docentes al MEP que exige la Ley 9871 del 2020, la cual indica que, además de los requisitos previamente fijados, las personas interesadas deberán «aprobar el examen de idoneidad que al efecto establezca el MEP, en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil».<sup>85</sup>
  17. El MEP ha disminuido las actividades de desarrollo profesional para su personal, del 2019 al 2022 redujo la cantidad de cursos en un 63 % y los talleres en un 78 %».<sup>86</sup> Por otra parte, no se dan permisos para asistir a capacitaciones en jornada laboral y no son obligatorias fuera de esta jornada.
  18. El salario del personal docente es inferior al de otros profesionales con el mismo grado académico<sup>87</sup>.
  19. Es mínima la relación entre instituciones educativas, familias y comunidad necesaria para fortalecer los procesos educativos del estudiantado<sup>88</sup>.
  20. El presupuesto a las universidades públicas se ha venido rebajando. Del 2019 al 2022 se redujo en un 7,72 %<sup>89</sup>, lo cual impacta en la producción de la ciencia, innovación, formación de profesionales y la acción social que realizan estas instituciones en las comunidades.

Ante este panorama es urgente restaurar y transformar el sistema educativo, ya que de continuar la situación actual aumentará la exclusión educativa en los sectores sociales más vulnerables y de zonas rurales. Se debe evitar una nueva generación perdida, como la de la década de 1980, que no contó con los saberes, las habilidades ni las destrezas para insertarse al mundo laboral lo que afectó su vida. Además, se debe tomar en cuenta que la falta de cuadros técnicos y profesionales repercute en la competitividad económica y productiva del país, que requiere de personal altamente capacitado, lo cual incide en el desarrollo económico y social de la nación.

De no atenderse estos problemas, se incrementará de manera exponencial la pobreza, las desigualdades, la exclusión social, la violencia, la delincuencia y el crimen organizado, lo que atentaría contra la paz social y la vida democrática de nuestro país.

<sup>84</sup> Chaves-Salas *et al.*, «Los planes de...», 3.

<sup>85</sup> Ley 9871 Reforma Estatuto de Servicio Civil, para establecer la obligatoriedad del examen de idoneidad en los requisitos de ingreso a la carrera docente, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=92162&nValor3=0&strTipM=FN](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=92162&nValor3=0&strTipM=FN)

<sup>86</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe del...*, 52.

<sup>87</sup> Valeria Lenteni-Gilli, *Factores que influyen en las preferencias de los docentes para trabajar en zonas vulnerables: resultados de experimento de elección discreta en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 2020), 28, <https://www.colypro.com/wp-content/uploads/2022/05/Factores-que-influyen-en-las-preferencias-de-los-docentes-para-trabajar-en-zonas-vulnerables-resultados-de-experimento-de-eleccio%CC%81n-discreta-en-Costa-Rica-2020.pdf>

<sup>88</sup> Nidia González-Araya y Helvetia Cárdenas-Leitón, «La ausencia de la familia en el proceso de aprendizaje de la comprensión lectora: una experiencia en tres grupos de I y II ciclo de la EGB», *Revista electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 20, n.º 1 (2020): 1-24. Yadira Abarca-Fernández *et al.*, «La gestión de la Institución Educativa y su vínculo con la comunidad». *Revista Gestión de la Educación* 3, n.º 1 (2020): 1-24.

<sup>89</sup> Consejo Nacional de Rectores (CONARE), *Noveno Informe del...*, 56.

## Educación de calidad: prioridad nacional

En Costa Rica, la educación de calidad debe ser una prioridad nacional. Si no se invierte en educación se condena el futuro de la democracia y de la paz social.

El país requiere de una educación pertinente, relevante, atractiva y con significado para la población estudiantil. Es preciso contar con una educación con enfoque de derechos, que promueva la vida democrática, el desarrollo sostenible, el diálogo, la participación y que sea una estrategia para superar la pobreza e inequidad.

Una educación que contribuya a formar personas solidarias, honestas, respetuosas de la diversidad humana, críticas, creativas, innovadoras, con sentido ético y sensibilidad estética, con los saberes y habilidades necesarias para insertarse en el mundo del trabajo, conservar el ambiente, promover la paz, ejercer una ciudadanía activa, mejorar su calidad de vida y buscar el bienestar general de la sociedad.

Para lograr este tipo de educación es necesario construir un Proyecto Educativo Nacional (PEN) de manera colectiva, en el que participen diversos sectores sociales (públicos y privados): Ministerio de Educación Pública, universidades, sindicatos y asociaciones de docentes, Colegio de Profesores y Licenciados (COLYPRO), municipalidades, cámaras patronales, medios de comunicación, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones de desarrollo, familias, docentes, estudiantes, entre otros, que se enfoquen en construir un proyecto que abarque todos los factores relacionados con el mejoramiento de la educación, dirigido a la formación integral de la ciudadanía desde su más tierna infancia y a lo largo de la vida, con un enfoque holístico y en derechos humanos.

El PEN debe definir metas, objetivos, acciones, responsables de cada acción, seguimiento, evaluación y cronograma, con objetivos medibles a corto, mediano y largo plazo. Debe ser coordinado por una comisión interinstitucional bajo la dirección del MEP como ente rector en el área y en su diseño e implementación se debe contar con la participación de las regiones y comunidades. Es necesario que se definan lineamientos a nivel nacional, las cuales se precisan, afinan y operacionalizan en las regiones y en las comunidades, de acuerdo con sus características y necesidades.

Como punto de partida es preciso tomar en cuenta políticas, leyes y documentos del área educativa aprobadas por el Consejo Superior de Educación y que permiten orientar el rumbo a seguir, entre ellas: el Centro educativo de calidad: eje de la educación costarricense (2008), la política educativa «La persona centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad» (2017) y la política curricular «Educar para una nueva ciudadanía» (2016) y programas de estudio por materia para los diferentes niveles y modalidades educativas. También se requiere consultar los resultados y las recomendaciones de las investigaciones en el área educativa que se realiza en las universidades y en el Programa Estado de la Educación de CONARE. El PEN incluiría, al menos, los siguientes aspectos: presupuesto, política educativa, currículum escolar, profesión docente, primera infancia, estudiantes en riesgo social, centros educativos de calidad, evaluación educativa, educación superior y otros que surjan en el proceso de diseño.

## Presupuesto

Es imperativo que Costa Rica aumente la inversión pública en educación para reactivar y transformar el sistema educativo. La inversión que realiza actualmente, de acuerdo con el PIB per cápita educativo anual, es de \$4997 por estudiante, la más baja de los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y muy lejos del promedio de los países de esta organización que es de \$10 102 por estudiante. De persistir esta situación se incrementarán las desigualdades, la exclusión y la violencia, el país perderá competitividad económica y productiva, peligrando la estabilidad social y la vida democrática.

## Políticas educativas y currículum escolar

En el contexto de un mundo globalizado e interconectado, con el avance de las tecnologías, la neurociencia, los cambios constantes en todos los campos, los efectos de una pandemia y el incremento de la violencia, la exclusión social y el consumo, es urgente revisar el currículum escolar que se ofrece a la población.

Es preciso brindar una educación que tome en cuenta los nuevos códigos comunicativos y las nuevas formas de aprender del estudiantado. Debe ser una educación con enfoque de derechos que sea el medio para construir sociedades democráticas, pacíficas, que contribuyan al desarrollo humano y sostenible de nuestro mundo.

El país cuenta con una política educativa (2017) y una política curricular (2016), con fundamento en los derechos humanos y deberes ciudadanos, así como programas de estudio para las diferentes áreas, niveles y modalidades educativas, los cuales deben ser revisados periódicamente con el propósito de fortalecerlos o reestructurarlos de acuerdo con las demandas de la sociedad y el resultado de la macro evaluación del sistema educativo.

Las políticas educativas y los programas de estudio pretenden una educación integral e interdisciplinaria para toda la población, sin embargo, el país debe redoblar esfuerzos para ofrecer el currículum completo al estudiantado que incluya las áreas académicas, artes, deporte y educación para la vida; en la actualidad únicamente el 10 % de los centros educativos lo recibe. Además, es imperativo que la población estudiantil domine un segundo idioma, desarrolle habilidades digitales y reciba educación afectiva, artística, deportiva, financiera y tributaria.

Los aspectos por fortalecer en el currículum escolar son la lectura, escritura y matemática, saberes esenciales para el aprendizaje, a los cuales se les debe dar prioridad desde la educación inicial y a lo largo de la vida. Se requiere elaborar estrategias para promover estos saberes en las familias, los centros educativos y la comunidad.

La operacionalización del currículum en el aula es un aspecto relevante que requiere de la utilización de metodologías participativas, activas y atractivas, en el que se aproveche el contexto natural de la comunidad y se promueva el uso de las tecnologías para el trabajo escolar, pero no como elemento distractor en el aula. A este aspecto se le debe dar especial atención en el PEN, porque es en el salón de clase donde se concreta la acción educativa.

Es preciso tener claro que las interacciones sociales y el ambiente que se promueva en la sala de clase inciden en el aprendizaje y en la construcción de identidades del estudiantado, de ahí la importancia de que el currículum escolar refuerce estrategias didácticas que promuevan el pensamiento crítico, resolución de problemas, trabajo en equipo, creatividad, iniciativa, respeto, colaboración, honradez, generosidad, entre otros aspectos, que contribuyen a formar personas para la vida democrática. Y para esto se requieren buenos docentes.

Se debe aprovechar las posibilidades que ofrece internet en el campo educativo, así como la Inteligencia Artificial desde una posición ética para lo que se requiere la creación de una red de conectividad educativa para todo el país.

Es necesario, además, incluir el análisis de los programas dirigidos a la educación de adultos y a la educación abierta para adecuarlos a las necesidades de esta población, y sean el medio para que se inserten al mundo laboral en mejores condiciones.

El currículum escolar, que incluye las políticas y los programas de estudio, debe ser analizado por el personal docente para interpretar, contextualizar y adecuar a las características y necesidades de la población que atiende, basado en su criterio profesional y para ello se requiere de docentes de calidad que promuevan el desarrollo pleno de la población estudiantil.

### **Profesión docente**

De acuerdo con la investigación científica, son numerosos los factores que inciden en el aprendizaje del estudiantado, pero hay dos que lo determinan: su nivel socioeconómico y cultural, y la calidad de sus docentes.

Costa Rica no se ha preocupado por la calidad de sus docentes. Desde 1980, se han autorizado centenares de carreras para su formación en los diferentes niveles educativos, con pocos controles; muchas de ellas tienen más de una década de no actualizarse. Investigaciones realizadas por las universidades públicas y por el Programa del Estado de la Educación demuestran que hay una gran diversidad de planes de estudio de formación inicial docente, algunos no incluyen prácticas, investigación, didácticas específicas, entre otras materias básicas para el buen desempeño profesional.

En el campo de la educación continua del profesorado son escasas las oportunidades de desarrollo profesional que ofrece el MEP, tampoco se les permite asistir a actividades de actualización en tiempo lectivo, y no son obligatorias fuera de la jornada escolar. Por otra parte, la Ley de Empleo Público limita el incentivo económico que representaba la formación continua de estos profesionales.

El ascenso en carrera docente, de acuerdo con la legislación actual, se da por cambio de puesto, no se contempla la valoración del desempeño docente, requisito indispensable para incentivar un óptimo desempeño profesional en las aulas e instituciones educativas.

En estas condiciones, las personas profesionales en educación enfrentan la complejidad de su trabajo en escenarios diferentes, cambiantes, con nuevas demandas y mayores expectativas de estudiantes, familias y de la sociedad en general. Muchas veces con limitaciones laborales en cuanto infraestructura, material didáctico, equipo tecnológico, conectividad, entre otros. Además, con bajos salarios a pesar de la gran responsabilidad que implica formar a las nuevas generaciones.

En este panorama, dentro del PEN se propone incluir el diseño de una Política de Estado para el fortalecimiento de la profesión docente, con el propósito de definir lineamientos que intervengan en la calidad de su desempeño profesional.

Dicha política tendría que definir directrices sobre la forma de seleccionar a las personas que desean seguir la carrera docente, el diseño de planes de estudio de formación inicial, desarrollo profesional, ascenso en carrera docente, evaluación del desempeño, salarios, condiciones laborales, salud ocupacional, entre otros. El país ha realizado algunos avances en este tema que deben implementarse: el Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación y la Ley 9871 del 2020, que incluye como requisito para laborar en el MEP aprobar una prueba de idoneidad, como se realiza en países con buen desempeño escolar (Alemania y Cuba). Es necesario, además, analizar modelos exitosos en el tema docente, como el de Finlandia y Singapur, para la construcción de estas políticas<sup>90</sup>.

El diseño, implementación y sostenibilidad de la política docente incluye estrategias dirigidas a la sensibilización de la sociedad sobre la atención prioritaria que requiere la formación y el desarrollo del personal docente, la construcción de alianzas entre sectores, así como la inclusión del tema docente en las agendas de política pública y en los planes de desarrollo, para de esta manera asegurar las condiciones normativas, legales y presupuestarias que se requieren para su aplicación, monitoreo y evaluación<sup>91</sup>.

### **Política centros educativos de calidad**

Cada institución educativa debe ser un centro que ofrezca un servicio de calidad a la población estudiantil.

Una estrategia para cumplir el derecho que tiene todo estudiante a recibir una educación de calidad es que los centros educativos sean eficientes, ordenados, limpios, seguros, inclusivos, espacios agradables que propicien el intercambio y la participación de la comunidad educativa para lograr el éxito escolar.

El Consejo Superior de Educación aprobó, en el 2008, la política «El centro educativo de calidad: eje de la educación costarricense». Esta política ofrece lineamientos para que los centros educativos construyan sus planes institucionales con mayor autonomía y con la participación de la comunidad educativa: estudiantes,

---

<sup>90</sup> Chaves, Lupita, Julieta Castro, Annia Espeleta, Jacqueline García y Susanne Müller-Using.

*Modelos de formación docente en educación secundaria: análisis y propuestas*. San José:

Universidad de Costa Rica, Facultad de Educación, Instituto de Investigación en Educación, 2016.

<http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/handle/123456789/415>

<sup>91</sup> Magaly Robalino, *La relevancia de la profesión docente en el contexto latinoamericano: políticas y estrategias para su fortalecimiento* (Perú: UNESCO s.f.).

familias, personal de la institución y miembros de la comunidad, bajo la premisa que la calidad de la educación es responsabilidad de todas las personas involucradas en el proceso educativo.

Con ese enfoque se pretende ofrecer a la población estudiantil una educación atractiva y contextualizada mediante la definición de un plan dirigido a lograr centros educativos eficientes, que realizan investigación de su quehacer, definen sus propios estándares en cuanto al funcionamiento general, se evalúan para obtener conocimiento que contribuya con el mejoramiento continuo de la institución, y así ofrecer una educación relevante, pertinente y con significado para el estudiantado que promueva el éxito escolar.

En esta tarea es fundamental el liderazgo de las personas que dirigen las instituciones educativas, así como el apoyo, seguimiento y evaluación que brinden las Direcciones Regionales a los centros educativos.

### **Estudiantes en riesgo social y de zonas rurales**

La población estudiantil en riesgo social y de zonas rurales requieren de una atención prioritaria para lograr su permanencia y su éxito escolar. De ahí la necesidad de que el PEN incentive la elaboración de planes remediales de aplicación inmediata, fortalezca los programas de equidad como las becas del programa Avancemos, transporte, comedores escolares, entre otros, vigilando el uso eficiente de los recursos.

Esta población debe contar con un seguimiento personalizado por parte del profesorado, de las personas orientadoras de los centros educativos y personas de la comunidad que deseen colaborar. Se les debe ofrecer tutorías, acompañamiento, y ante ausencias aplicar inmediatamente los protocolos establecidos para estos casos. La meta es evitar la exclusión educativa mediante el apoyo académico, actividades recreativas, deportivas y artísticas que implemente el centro educativo.

### **Priorizar en la atención primera infancia**

La evidencia científica señala que la inversión en la niñez durante los primeros años de vida contribuye a su desarrollo integral, así como al desarrollo económico y social de la sociedad. Numerosas investigaciones han demostrado que niñas y niños que han asistido a centros o programas educativos de calidad obtienen más éxito escolar, muestran mayores habilidades sociales y emocionales, y evidencian un desarrollo verbal e intelectual más elevado que los que no asistieron a estos servicios<sup>92</sup>.

Ante la importancia que tienen la atención a la niñez temprana, el país debe invertir mayores recursos en la educación preescolar formal y no formal, y ampliar las opciones para la atención de la población menor de 4 años, servicio que no ofrece el MEP. Es necesario, también, formar a las personas jóvenes y a las familias sobre la importancia de los primeros años de vida para que contribuyan desde sus realidades al desarrollo de las potenciales de la niñez.

---

<sup>92</sup> «¿Por qué invertir en desarrollo infantil temprano?», Organización de Estados Americanos, acceso el 11 de julio de 2024, <https://www.oas.org/udse/dit2/por-que/default.aspx>

### **Infraestructura escolar**

El ambiente del aula y del centro educativo influyen en el aprendizaje, es fundamental contar con instituciones educativas en buen estado, laboratorios, conexión a internet de banda ancha, espacios para el deporte, las artes, entre otras áreas. Dado el deterioro de numerosos centros educativos, es urgente que dentro del PEN se proponga la elaboración de un plan para ir recuperando progresivamente la infraestructura escolar, mediante el apoyo estatal y privado, e incentivando la participación de la comunidad educativa.

### **Evaluación educativa**

El PEN dirigido a la recuperación y transformación de la educación costarricense debe incluir la evaluación de todo el sistema educativo: logros de aprendizajes de la población estudiantil, impacto de las políticas, programas y proyectos educativos, desempeño docente, gestión en los centros educativos, condiciones de infraestructura de las instituciones; disponibilidad y condiciones de material didáctico, equipo tecnológico, laboratorios, conexión a internet, papel de las personas que asesoran y supervisan al personal docente, entre otros.

La evaluación es necesaria para conocer, comprender y plantear mejoras, y permite tomar decisiones con base en la información que se recolecte de manera rigurosa y científica. De ahí la importancia de la evaluación y de la macro evaluación, las cuales permiten conocer qué está sucediendo para tomar las medidas correctivas pertinentes.

Las pruebas estandarizadas que se aplican al estudiantado son valiosas para conocer sus logros de aprendizaje; estas deben ir acompañadas de datos sobre su situación socioeconómica y las condiciones de la institución educativa, los cuales permitan explicar en qué circunstancias obtuvieron esos resultados. De ahí la importancia de los cuestionarios sobre factores asociados, práctica que se realiza en muchos países del mundo. Estas pruebas no deben limitarse únicamente a proporcionar una calificación cuantitativa, deben utilizarse para mejorar procesos de gestión educativa que ayuden al estudiante a lograr el éxito escolar.

La evaluación que realiza el MEP en la actualidad no da información fiable sobre las habilidades que logra o no la población estudiantil. Por otra parte, no se toman en cuenta las inequidades del sistema educativo y se evalúa por igual a toda la población estudiantil, en estas circunstancias el fracaso escolar se le atribuye únicamente al estudiante.

En este contexto, es recomendable que la evaluación del sistema educativo sea realizada por una institución externa al MEP, con especialistas en el campo que den informes y propuestas de mejora con base en la información obtenida mediante instrumentos científicamente diseñados y de alta de calidad.

### **Educación superior**

La formación de profesionales debe contar con mayores regulaciones que aseguren la calidad del servicio que van a ofrecer a la sociedad. Se requiere crear nueva

normativa que obligue a las universidades a revisar y actualizar los planes de estudio de manera continua y acreditar las carreras. En el caso de las carreras de educación esta tarea es prioritaria por la cantidad de oferta que existe en las universidades privadas.

El Fondo Especial para la Educación (FEES) debe otorgarse de acuerdo con la norma constitucional y negociarse cada cinco años para una mejor planificación de su labor. Las universidades estatales han demostrado, mediante la rendición de cuentas a las que están obligadas a presentar anualmente, que cumplen una función relevante en la sociedad costarricense, mediante la formación de profesionales, la producción de conocimiento en todos los campos del saber que contribuye al desarrollo y las actividades de acción social que se realizan en todas las regiones del país.

## Conclusión

Costa Rica vive una crisis educativa profunda. El estudiantado presenta una pérdida de aprendizaje de uno o dos años, baja comprensión lectora, deficiente expresión oral, dificultades en el área de matemática, deterioro en habilidades sociales y afectivas, escaso manejo de las tecnologías y de un idioma extranjero. Muchas instituciones se encuentran en mal estado, con bajo acceso a internet, sin equipo tecnológico. Se presentan desigualdades en el servicio educativo que se ofrece en zonas urbanas y rurales lo que profundiza las inequidades entre estratos sociales. Muchos jóvenes no concluyen la secundaria y no toda la población en edad preescolar tiene acceso a este servicio educativo.

Esta situación se agrava por la falta de acciones concretas por parte del MEP, pues no se han diseñado planes remediales para atacar el rezago escolar. La informática educativa inicia un nuevo programa con mínima capacitación docente, se desconocen los resultados de las pruebas aplicadas por el MEP en los meses de setiembre y en octubre del 2023, son mínimas las actividades de educación continua que ofrece el MEP a sus docentes y se disminuye el presupuesto a los programas de equidad.

En este panorama, es urgente tomar medidas para evitar la exclusión educativa de grandes sectores en condición de vulnerabilidad, lo que les limitará acceder a mejores puestos laborales en un futuro. Esta situación debilita la democracia, muchas personas se sentirán excluidas, frustradas, sin futuro, al no ser atendidas sus necesidades educativas para enfrentar la vida de una mejor manera, podrían ser presa fácil del crimen organizado y del narcotráfico, lo que provoca sociedades aún más violentas e inseguras.

Ante esta realidad, se deben tomar acciones inmediatas en cada centro educativo para evitar el rezago escolar y la exclusión educativa. Paralelamente se requiere diseñar y poner en marcha el Proyecto Educativo Nacional con el compromiso del Estado y de los diferentes sectores públicos y privados de cumplir las metas propuestas a corto, mediano y largo plazo. La recuperación y transformación del sistema educativo requiere:

- Aumentar la inversión pública en educación.
- Utilizar la política educativa, la política curricular y los programas de estudio vigentes.

- Implementar la política «El centro educativo de calidad: eje de la educación costarricense».
- Fortalecer la profesión docente: formación inicial, educación continua y condiciones laborales.
- Apoyar a estudiantes en riesgo social y de zonas rurales.
- Priorizar en la educación de la primera infancia.
- Robustecer la educación superior.
- Mejorar la infraestructura escolar.
- Evaluar el sistema educativo.
- Fortalecer la educación superior.

Es urgente realizar las transformaciones en el sistema educativo, si queremos que Costa Rica logre el desarrollo humano al que aspiramos para cada una de las personas que la habitan, lo que contribuirá a fortalecer nuestra democracia, la paz social e insertarnos con éxito en el mundo actual. Esto incidirá en el desarrollo económico y social del país.

#### **Formato de citación según APA**

Chaves-Salas, A. L. (2024). La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI. *Revista Espiga*, 23(48), 74-108.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Chaves-Salas, Ana Lupita. «La educación costarricense de 1980 al 2024 y el Proyecto Educativo Nacional (PEN) para redefinir su rumbo en el siglo XXI». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 74-108.

## Referencias

- Asociación Nacional de Educadores. «Breve estado de la privatización de la educación pública en Costa Rica durante los primeros 18 años del Siglo XXI». *Noticias ANDE*, 23 de enero del 2020. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.ande.cr/noticia/T3CaP5RmR2Un>
- Benavides-Vindas, Shirley. «El aporte del turismo a la economía costarricense: más de una década después». *Revista Economía Sociedad* 25, n.º 57 (2020): 1-29. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-34032020000100001#:~:text=El%20aporte%20del%20turismo%20al,y%20el%20cultivo%20de%20banano](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-34032020000100001#:~:text=El%20aporte%20del%20turismo%20al,y%20el%20cultivo%20de%20banano).
- Bermúdez-Vives, Mario. «Más del 60% de estudiantes de primaria y secundaria requieren beca, pero recortes de Avancemos hace que se atienda a menos de la mitad». *Semanario Universidad*, 6 de marzo del 2024. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/mas-del-60-de-estudiantes-de-primaria-y-secundaria-requieren-beca-pero-recortes-de-avancemos-hacen-que-se-atienda-a-menos-de-la-mitad/>
- Castro Porras, Marjorie e Ileana González Blanco. «Problemas que enfrentan los docentes, los padres y madres de familia de la Dirección Regional Educativa de Alajuela, ante la inclusión de un niño con NEE, al aula regular». Tesis de maestría. Universidad Estatal a Distancia, 2005. <https://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/handle/120809/1484/Problemas%20que%20enfrentan%20los%20docentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Céspedes, Víctor y Ronulfo Jiménez. *Evolución de la pobreza en Costa Rica*. San José: Académica Centroamericana, 1988. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnabr291.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabr291.pdf)
- Chaverri-Chaves, Diego y Marcela Sanabria Hernández. «Estudio comparativo entre los programas que ofrecen tres universidades públicas y siete universidades privadas en la carrera de I y II ciclo de la Educación General Básica en Costa Rica». *Actualidades Investigativas en Educación* 10, n.º 3 (2010), 1-33. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/10145/17999>
- Chaverri-Chaves, Pablo. «Sobre la prueba nacional estandarizada del MEP». *Delfino.CR*, 7 de marzo del 2023. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://delfino.cr/2023/03/sobre-la-nueva-prueba-nacional-estandarizada-del-mep>
- Chaves, Lupita, Julieta Castro, Annia Espeleta, Jacqueline García y Susanne Müller-Using. *Modelos de formación docente en educación secundaria: análisis y propuestas*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Educación, Instituto de Investigación en Educación, 2016. <https://repositorio.inie.ucr.ac.cr/handle/123456789/415>
- Chaves, Lupita y Melissa Valverde. «Trabajo docente en tiempos de pandemia: el caso de Costa Rica». En *Trabajo docente en tiempos de pandemia: una mirada*

*regional latinoamericana*, organizado por Dalila Andrade Olivera, Edmilson Pereira Junior y Ana María Clementino, 167-198. Brasilia: Red Estrado, 2021.

Chaves-Salas, Lupita, Helvetia Cárdenas, Julieta Castro, Carlos Olivas y Yendry Gómez. «Los planes de estudio de las carreras de formación docente que imparten las universidades públicas y privadas y su coherencia con las políticas educativa de Costa Rica». *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 23, n.º 2 (2023): 1-32.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/54180/55397>

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación. 1995.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación, 1996.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Primer Informe de Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2005.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Segundo Informe del Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2007.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Cuarto Informe del Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2011.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2012.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Séptimo Informe del Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2019.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Octavo Informe del Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación, 2021.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). *Noveno Informe de Estado de la Educación. Resumen*. San José: Programa Estado de la Nación. 2023.

Córdoba Paniagua, Paula. «90% de las carreras de educación llevan más 10 años sin actualizar programas de estudio». *La Nación*, 11 de julio 2021. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.pressreader.com/costa-rica/la-nacion-costa-rica/20210711/281496459284752>

Cordero-Parra, Monserrat. «Estado de la Educación critica calidad de los docentes». *Semanario Universidad*, 21 de agosto del 2018. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/estado-de-la-educacion-critica-calidad-de-los-docentes/>

Cordero-Parra, Monserrat. «Curso lectivo 2024 iniciará con más de un centenar de órdenes sanitarias que las reportadas el año anterior». *Semanario Universidad*, 5 de febrero del 2024. Acceso el 11 de julio de 2024.

[https://semanariouniversidad.com/pais/curso-lectivo-2024-iniciara-con-un-centenar-de-ordenes-sanitarias-mas-que-el-ano-anterior/#:~:text=El%20curso%20lectivo%202024%20iniciar%C3%A1,P%C3%BAblica%20\(MEP\)%20este%20lunes.](https://semanariouniversidad.com/pais/curso-lectivo-2024-iniciara-con-un-centenar-de-ordenes-sanitarias-mas-que-el-ano-anterior/#:~:text=El%20curso%20lectivo%202024%20iniciar%C3%A1,P%C3%BAblica%20(MEP)%20este%20lunes.)

Consejo Superior de Educación. *El centro educativo de calidad: eje de la educación costarricense*. San José, Consejo Superior de Educación, 2007. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/centro-educativo-calidad-como-eje-educacion-costarricense.pdf>

Consejo Superior de Educación. *Política Educativa Hacia el Siglo XXI*. San José: Consejo Superior de Educación, 1996.

Díaz Rojas, Katherine. «Programa Nacional de Formación Tecnológica es una realidad en las aulas costarricense». Ministerio de Educación Pública. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.mep.go.cr/noticias/programa-nacional-formacion-tecnologica-realidad-aulas-costarricenses>

Dengo Obregón, María Eugenia. *Educación Costarricense*. San José: Universidad Estatal a Distancia, 2012.

Fallas-Venegas, Helio. *Perfil, situación actual y principales desafíos de las Juntas de Educación en el Sistema Educativo Costarricense*. San José: Programa Estado de la Nación. 2010.

Garnier, Leonardo. *La paradoja de la inversión en educación*. San José: CEPAL, s.f. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv\\_srpf\\_sesion07\\_3\\_garnier.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/xxxv_srpf_sesion07_3_garnier.pdf)

González-Araya, Nidia y Helvetia Cárdenas-Leitón. «La ausencia de la familia en el proceso de aprendizaje de la comprensión lectora: una experiencia en tres grupos de I y II ciclo de la EGB». *Revista electrónica Actualidades Investigativas en Educación* 20, n.º 1 (2020): 1-24. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/aie/v20n1/1409-4703-aie-20-01-360.pdf>

Guadamuz, Lorenzo. *Educación y cultura en la perspectiva del nuevo siglo*. San José: Departamento de Publicaciones, Ministerio de Educación Pública, 1985.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Encuesta de Hogares*. San José. INEC, 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Encuesta continua de empleo*. San José, INEC, 2024. <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo>

Jiménez, Ronulfo. *Educación Pública en Costa Rica: Políticas, resultados y gastos*. San José: Academia de Centroamérica, 2014. Edición PDF. <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/09/Ronulfo.2014-2.pdf>

- Lenteni-Gilli, Valeria. *Factores que influyen en las preferencias de los docentes para trabajar en zonas vulnerables: resultados de experimento de elección discreta en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, Escuela de Economía, 2020. <https://www.colypro.com/wp-content/uploads/2022/05/Factores-que-influyen-en-las-preferencias-de-los-docentes-para-trabajar-en-zonas-vulnerables-resultados-de-experimento-de-eleccio%CC%81n-discreta-en-Costa-Rica-2020.pdf>
- Martínez, Alonso. «Costa Rica cayó en todas las áreas que se analizan». *Delfino.CR*. 5 de diciembre de 2023. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://delfino.cr/2023/12/costa-rica-cae-en-resultados-de-las-pruebas-pisa-y-se-posiciona-en-el-puesto-57-de-81-paises>
- Martínez, Valeria. «Inglés sigue ausente en mayoría de aula de preescolar». *La Nación*. 14 de enero del 2024. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ensenanza-del-ingles-sigue-ausente-en-mayoria-de/CUO4BGXYEJHP7DKC7OCSSO7PBA/story/>
- Matamoros, Rachell. «Fundación Omar Dengo: MEP aún no retira equipos informáticos». *crhoy.com*. 14 de setiembre del 2023. Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.crhoy.com/nacionales/fundacion-omar-dengo-mep-aun-no-retira-equipos-informaticos/>
- Ministerio de Ciencia y Tecnología. *Conectividad a Internet en Costa Rica*. San José, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 2020. [https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estado\\_de\\_adopcion\\_de\\_ipv6\\_en\\_costa\\_rica\\_a\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.micit.go.cr/sites/default/files/estado_de_adopcion_de_ipv6_en_costa_rica_a_marzo_2020.pdf)
- Ministerio de Educación Pública. *Plan Integral para el servicio educativo ante el COVID-19. 2020-2022*. San José, Ministerio de Educación Pública, 2020.
- Ministerio de Hacienda. *Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2024*. San José. Costa Rica: Ministerio de Hacienda. 2023. [https://www.hacienda.go.cr/docs/Folleto\\_Proyecto\\_2024\\_Presupuesto\\_Nacional.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/Folleto_Proyecto_2024_Presupuesto_Nacional.pdf)
- Molina-Jiménez, Iván. «El financiamiento educativo público en Costa Rica a largo plazo (1860-2016)». *Historia y Memoria*, n.º 16 (2018): 165-198. [https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia\\_memoria/article/view/5972/6071](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/historia_memoria/article/view/5972/6071)
- Muñoz Varela, Luis y María Cecilia Díaz-Soucy. *Igualdad de oportunidades en el Sistema Educativo Costarricense. Principios, estrategias y resultados*. San José: Instituto de Investigación en Educación, Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica, 2021. <http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/bitstream/123456789/545/3/Igualdad%20de%20oportunidades.pdf>
- Organización de Estados Americanos. «¿Por qué invertir en desarrollo infantil temprano?». Acceso el 11 de julio de 2024. <https://www.oas.org/udse/dit2/porque/default.aspx>

- Oviedo, Ana María, Susana M. Sánchez, Kathy A. Lindert y J. Humberto López. *El modelo de desarrollo de Costa Rica: de lo bueno a lo excelente*. Washington DC: World Bank. 2015.  
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d48e5d5b-273d-5d49-b5cf-7a0f48bdfd17/content>
- Retana, Juan. «Corto circuito económico en Costa Rica durante el Siglo XXI». *Revista Rupturas* 10, n.º 1 (2020): 45-72.  
[https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-24662020000100045](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-24662020000100045)
- Robalino, Magaly. *La relevancia de la profesión docente en el contexto latinoamericano: políticas y estrategias para su fortalecimiento*. Perú: UNESCO, s.f.
- Rovira, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. San José: Ed. Porvenir, 1987.
- Ruiz, Ángel. *Reforma de la Educación en Costa Rica*. San José: Centro Educación Matemática, s.f.
- Sauma, Pablo. *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y pobreza*. San José: Programa Estado de la Nación, 2002.
- Soto, Ronald. *Evaluación de los procesos de integración de estudiantes con necesidades educativas especiales en Costa Rica*. San José: Instituto de Investigación en Educación, Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica, 2006. <http://repositorio.inie.ucr.ac.cr/handle/123456789/293>
- Valverde, José Manuel. *La Educación en Costa Rica. Análisis comparativo de su desarrollo entre los años 1950-2014*. San José: Internacional de la Educación para América Latina, 2015. [https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/educacion-cr\\_web.pdf](https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/educacion-cr_web.pdf)
- Villasuso, Juan Manuel. *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. San José: CEPAL, 2000.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/822367d9-bc27-4685-a419-efd5f9bc00f4/content>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Ley de Desconcentración Hospitalaria: efectos, límites y discrecionalidad en el escenario del *cuasimercado* en Costa Rica

Esperanza Tasies-Castro \*  
<https://orcid.org/0000-0003-0681-7073>

María del Rocío Chamorro \*\*  
<https://orcid.org/0009-0009-0236-8275>

Cesar Gómez-Calderón \*\*\*  
<https://orcid.org/0009-0003-0614-163X>

### Resumen

En este texto se aborda el proceso histórico que implementa un modelo de gestión para la seguridad social costarricense basado en la constitución de un escenario bajo los principios del *cuasimercado*. Se discute sobre las tensiones alrededor de la implementación de la competencia entre prestadores públicos y privados, bajo el supuesto de que esta genera eficiencia. En cuanto al esfuerzo metódico realizado, este incluyó la revisión de fuentes primarias y secundarias, la construcción de espacios interdisciplinarios de discusión y revisión del mencionado escenario. La discrecionalidad, como componente administrativo, genera tensiones y contradicciones que acompañan a la reforma a lo largo de dos décadas, a manera de correlato, y que tiene un impacto directo sobre el determinante social del proceso de salud-enfermedad: el acceso de la población y el interés público que debe privar.

**Palabras clave:** Sistema de salud, modelo de gestión, competencia económica, eficiencia, interés público.

\* Máster en Psicopedagogía por la Universidad Estatal a Distancia, de Costa Rica. Máster, licenciada y bachiller en Sociología por la Universidad de Costa Rica (UCR). Catedrática e investigadora de la UCR. Correo: [esperanza.tasies@ucr.ac.cr](mailto:esperanza.tasies@ucr.ac.cr)

\*\* Especialista en Políticas Públicas y Justicia de Género por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bachiller y licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica, (UCR). Profesora e investigadora asociada de la UCR. Correo: [maria.chamorro@ucr.ac.cr](mailto:maria.chamorro@ucr.ac.cr)

\*\*\* Máster y bachiller en Filosofía por la Universidad de Costa Rica, (UCR). Investigador asociado de la UCR. Correo: [cesar.gomez@ucr.ac.cr](mailto:cesar.gomez@ucr.ac.cr)

## Hospital decentralization law: effects, limits, and discretion in the quasi-market scenario in Costa Rica

### Abstract

This text addresses the historical process that implements a management model for Costa Rican social security based on the principles of a quasi-market scenario. It discusses the tensions surrounding the implementation of competition between public and private providers, under the assumption that this generates efficiency. The methodological effort included the review of primary and secondary sources, the construction of interdisciplinary spaces for discussion, and the review of the mentioned scenario. Discretion, as an administrative component, generates tensions and contradictions that accompany the reform over two decades, as a corollary, and has a direct impact on the social determinant of the health-disease process: the population's access and the public interest that should prevail.

**Keywords:** Economic competition, efficiency, health system, management model, public interest.

## Introducción

En medio de contradicciones y tensiones históricas, el Estado costarricense se encuentra sometido a una profunda reforma estructural que, a partir de la década de 1980, abarca casi cuarenta años e imbrica tanto instituciones específicas de prestación de servicios, como a otras formas organizativas y de gestión del interés público. Para el caso de este texto, se considera básico comprender al aparato estatal dentro de las coordenadas históricas y espaciales que le confieren forma y dimensión a su accionar hegemónico.

Se introduce en ese sentido al Estado como «un acuerdo fragmentario y frágil del poder político institucionalizado»<sup>1</sup>, cuyos efectos en el actual escenario institucional complejo y polémico configuran la gestión del sistema de salud costarricense, encomendada constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Si bien no fue posible ubicar documentos oficiales que expliciten el actual modelo de gestión de la CCSS<sup>2</sup>, de la prestación de sus servicios se desprende la implementación<sup>3</sup> de un *cuasimercado* en algunos de sus servicios de salud, entendido este como un híbrido entre el modelo administrativo<sup>4</sup> y el modelo de mercado; de ahí, que las principales características del *cuasimercado* para Costa Rica sean el mantenimiento del financiamiento público, una separación de las funciones prestadora y compradora-aseguradora<sup>5</sup> y la prestación híbrida de algunos servicios, bajo un esquema de competencia por presupuesto entre prestadores públicos y privados<sup>6</sup>.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha cumplido un papel fundamental al asesorar a las autoridades de la CCSS en la implementación de este *cuasimercado*, asegurando la «gran capacidad de innovación del sistema de salud en Costa Rica»<sup>7</sup>. Ana Sojo, consultora para la CEPAL, ha indicado que la CCSS ha promovido la constitución de *cuasimercados* en la salud pública<sup>8</sup>, cuya discusión inicia en 1996 bajo el siguiente panorama institucional:

Es un cuasimercado orientado hacia adentro y altamente regulado en términos internos, ya que el nivel central de la CCSS reúne los poderes

<sup>1</sup> Bob Jessop, *El Estado. Presente, Pasado y Futuro* (Madrid: Ediciones Catarata, 2017), 56.

<sup>2</sup> Se conoce tres modelos de gestión: administrativo, *cuasimercado* y el mercado, o la oferta y demanda al *asignar* los servicios de salud. En su momento, quienes impulsaron el *cuasimercado*, alegaron estar ante una vía alternativa a la privatización.

<sup>3</sup> Incluso calificable como experimental, dados los casos de aplicación y posterior desaplicación.

<sup>4</sup> Establecido en Costa Rica como parte de las Garantías Sociales de 1943, como parte de las cuales se reforma el artículo 63 de la Constitución Política (a partir de 1949 trasladado al numeral 73), para establecer los seguros de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias, sin que estos puedan salir de la administración y gobierno de una institución estatal, la Caja Costarricense de Seguro Social.

<sup>5</sup> Bajo el modelo administrativo tradicional en Costa Rica, realizadas todas por la propia CCSS.

<sup>6</sup> Ana Sojo, *Reformas de Gestión En Salud En América Latina: Los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (Santiago: CEPAL-ECLAC-ONU, 2000), [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589_es.pdf)

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Costa Rica: Modelos alternativos del Primer Nivel de Atención en Salud* (Santiago: CEPAL-ONU, 2008). Acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5178-costa-rica-modelos-alternativos-primer-nivel-atencion-salud>

<sup>8</sup> Ana Sojo, «Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa», *Revista de la CEPAL*, n.º 66 (1998): 73.

recaudadores directos, de regulación, de fijación de reglas y de nombramiento de puestos claves. Pero implica fuertes negociaciones internas al respecto, ya que los acuerdos fundamentales son tomados en el marco de la Junta Directiva de la CCSS.<sup>9</sup> (El subrayado no corresponde con el original.)

Se trata así de un espacio de competencia en la prestación de servicios de salud regulado por el Estado, de esta manera se ubica la discusión desde el enfoque del analista Bob Jessop<sup>10</sup>, para identificar al Estado como una relación social<sup>11</sup>, esto permite considerar algunos de los efectos sistemáticos de un modelo de gestión basado en los principios del *cuasimercado*. La naturaleza del *cuasimercado*, así como sus transformaciones en el tiempo, son observables en este encuadre de una relación específica, entre fuerzas políticas en un determinado momento histórico<sup>12</sup>.

El *cuasimercado*, como modelo de gestión, constituye un efecto directo de la búsqueda de soluciones a las problemáticas de la seguridad social, lo que impulsa intereses disímiles entre sí. Una pregunta que en este momento podrían hacer los analistas de dicha política pública es ¿Por qué, a 25 años de la implementación del *cuasimercado* y los compromisos de gestión<sup>13</sup>, la crisis de la CCSS se ha profundizado? y ¿Por qué el *cuasimercado* no logró solventar los problemas de cobertura, eficiencia y eficacia que legitimaron su implementación?

Con ese punto de partida, este artículo realiza una introducción al problema de la gestión público-privada de la CCSS. La intención es analizar la configuración del *cuasimercado* y la necesidad de revisión por parte de la sociedad civil. Un segundo y tercer apartado abordan la discrecionalidad que profundiza el ritmo de configuración del *cuasimercado*. Se cierra la discusión con las implicaciones del problema y señalando la necesaria revisión de los esquemas de atención en el primer nivel de la seguridad social, entre otros aspectos propositivos.

### Dilemas en la configuración sistemática del *cuasimercado*

La Ley de Desconcentración Hospitalaria y Clínicas de la CCSS<sup>14</sup> generó las condiciones para el establecimiento en Costa Rica de un *cuasimercado*<sup>15</sup> en la prestación de los servicios de salud<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Sojo, *Reformas de Gestión...*, 44. La CEPAL y sus consultores impulsaron directamente el modelo.

<sup>10</sup> Jessop, *El Estado. Presente...*

<sup>11</sup> Esta concepción del Estado se plantea dada la necesidad de comprender el enfoque estratégico relacional que se utilizaría en términos metodológicos para *alimentar* esta discusión.

<sup>12</sup> Jessop, *El Estado. Presente...*, 18-22.

<sup>13</sup> Figura jurídica de la Ley de Desconcentración Hospitalaria, mediante la cual los centros de salud públicos entraron a competir por la asignación de presupuesto, de igual forma que los prestadores privados lo hacían bajo la figura de la tercerización de servicios.

<sup>14</sup> Ley 7852, de 30 de noviembre de 1998, Desconcentración de Hospitales y Clínicas de CCSS (*La Gaceta* N° 250, de 24 de diciembre de 1998).

<sup>15</sup> En referencia al objetivo que indica Sojo, *Reformas de Gestión*, separar las funciones aseguradora-compradora y prestadora, y avanzar *en la función compradora*.

<sup>16</sup> Vale recordar que desde 1987, la CCSS y el Ministerio de Salud decidieron poner en marcha un modelo de pago por capitación en Barva de Heredia a cargo de ACEPROME, el cual hoy se extiende a más de 135 EBASIS asignados a cuatro cooperativas de prestación.

Las críticas que en su momento realizaron las organizaciones sociales a dicha reforma señalaban que, al separarse el aseguramiento<sup>17</sup> de la prestación, la ley aseguraba una mayor participación del sector privado en la distribución del financiamiento público dedicado a los servicios de salud, generándose así claros riesgos para el interés público.

Siguiendo a Navarro-Fallas<sup>18</sup>, fueron tres los problemas que afectaban la CCSS al momento en que fue aprobada dicha ley y que se utilizaron para legitimar la concreción del nuevo modelo de gestión:

- a) Centralismo administrativo.
- b) Baja productividad, eficiencia y eficacia en la gestión administrativa y prestación de los servicios de salud.
- c) Participación utilitarista, sin oír al usuario y sin control por parte de este sobre la gestión institucional y la calidad y oportunidad de los servicios.

Con base en la nueva norma, los tres niveles de atención en salud iniciaron un proceso de adaptación a la nueva figura administrativa, lo cual permitió la competencia entre prestadores públicos y privados según artículo 1.º de la Ley de Desconcentración Hospitalaria.

En ese sentido, el nuevo modelo de gestión establece, en lo fundamental, un mercado de servicios de salud<sup>19</sup>, no obstante la definición de precios quedó en manos de la CCSS, mediante la suscripción de compromisos de gestión por hospitales, clínicas y áreas de salud públicos, con la delegación de ciertas competencias en tanto son órganos de prestación desconcentrados.

El reglamento a la Ley N° 7852, aprobado en diciembre de 1999 por la CCSS<sup>20</sup>, asignó con claridad estas competencias delegadas, con lo cual permite presuponer una solución para la problemática que en ese momento afectaba a la seguridad social costarricense. Este reglamento facultaba a la Junta Directiva para la organización de los hospitales, clínicas y áreas de salud, así se determinaba el ritmo y profundidad de la desconcentración. En tal caso, se explicaba tanto la existencia del compromiso de gestión y de una adenda que permitía establecer *las condiciones individuales* para cada prestador desconcentrado.

Bajo el supuesto de que la competencia y la participación de proveedores públicos y privados generaría un *cuasimercado* capaz de mejorar la atención de la demanda de servicios de salud<sup>21</sup>, el proceso de desconcentración hospitalaria entró en vigor en 1999, con lo cual se sumaba así a los proveedores públicos dentro del sistema de

---

<sup>17</sup> Según el modelo de *cuasimercado*, en manos de la CCSS.

<sup>18</sup> Román A. Navarro-Fallas, «Algunos principios jurídicos que informan la Ley 7852, ley de desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social», *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 11, N.º 1 (2003): 2, acceso el 01 de diciembre de 2023, [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592003000100004&lng=en](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592003000100004&lng=en)

<sup>19</sup> En una simulación de la competencia, partiendo del supuesto de que implica mayor eficiencia.

<sup>20</sup> Reglamento de La Ley N° 7852, del 02 de diciembre de 1999, Desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense del Seguro Social (*La Gaceta* N° 03, 5 de enero de 2000).

<sup>21</sup> Sobre todo por la incorporación de prestadores privados.

competencia por presupuesto que desde 1987 aplicaba para algunos Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) administrados por el sector privado.

Sin embargo, tras cinco años de implementación del *cuasimercado*, la continuidad de las problemáticas en la calidad de los servicios de atención (relativas a su cobertura, eficiencia y eficacia) terminaron haciéndose más evidentes que las promesas del nuevo modelo de gestión; por esto, en abril del 2014, la CCSS decide que diez hospitales (ubicados en la capital y cabeceras de provincia), 15 áreas de salud, tres clínicas y otros establecimientos de salud, fueran cesados en su condición de desconcentración<sup>22 23</sup>.

El fundamento de dicha decisión fue el Informe de Evolución y Estado del Proceso de Desconcentración, conocido en la sesión N.º 8627 de la Junta Directiva de la CCSS del 11 de marzo de 2013, y según el cual

no se percibe un efecto sustantivo sobre los servicios de salud [...] ni se ha generado un impacto significativo en la red de servicios [...], imposibilidad de establecer diferencias significativas entre centros desconcentrados y concentrados [...], no se garantiza si realmente con esa delegación de competencias los órganos desconcentrados han logrado impactar en términos de eficiencia, oportunidad y calidad en los servicios [...], no se evidencia una diferencia sustancial entre la eficiencia en la ejecución presupuestaria de un órgano concentrado y desconcentrado [...], no refleja una diferencia sustancial en la eficacia de la gestión de contratación administrativa entre los órganos desconcentrados y concentrados.<sup>24</sup>

Es de notar que la re-concentración administrativa de 2014 no implicó cambios sustanciales en la gestión que se venía dando desde 1999 en las unidades prestadoras, otrora desconcentradas: no se generó una modificación sustancial en el modelo de administración de estos establecimientos<sup>25</sup>, sino que (hasta la fecha) se continuó centrando la prestación de los servicios de salud en el cumplimiento de indicadores de eficiencia presupuestaria, así como la Junta Directiva de la CCSS no cesó en su determinación del ritmo y la profundidad del *cuasimercado*, bajo el argumento de que la institución gozaba de autonomía y discrecionalidad de grado constitucional.

<sup>22</sup> Roberto Mora, «Comunicación del cese de la condición de desconcentrados de las Áreas de Salud y Hospitales, que han operado como tales, al amparo de la Ley de Desconcentración de los hospitales y clínicas de la CCSS, N.º 7852», *El cobrador de la Caja*, 02 de mayo de 2014, acceso el 01 de diciembre de 2023,

<https://web.archive.org/web/20140511042152/https://robertomorasalazar.ticoblogger.com/2014/05/02/comunicacion-del-cese-de-la-condicion-de-desconcentrados-de-las-areas-de-salud-y-hospitales-que-han-operado-como-tales-al-amparo-de-la-ley-de-desconcentracion-de-los-hospitales-y-clinicas-de-la-ccss/>

<sup>23</sup> La Ley 75852 contempla la atribución para rescindir unilateralmente los compromisos.

<sup>24</sup> Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Sesión N.º 8627 de 11 de marzo de 2013, 3-4.

<sup>25</sup> Maura Guisella Gómez-Brenes, Leonardo Alberto Masis-Segura y Karoll Paola Sancho-Oconotrillo, «Análisis de cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la sub-área de contratación administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio - Área de Salud Belén Flores durante los años 2013 al 2017» (tesis para optar al grado de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Administración de Contratos Públicos, Universidad de Costa Rica, 2019), 11,

[https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/79293/Trabajo\\_final\\_investigacion\\_aplicada\\_Maura\\_Leonardo\\_Karoll.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/79293/Trabajo_final_investigacion_aplicada_Maura_Leonardo_Karoll.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Al respecto resulta esclarecedor señalar que mediante Ley N° 9396<sup>26</sup> la CCSS adquirió una serie de compromisos de gestión con el Banco Mundial, dentro de los que se encuentra la implementación de los presupuestos prospectivos, con ello las Áreas de Salud administradas directamente por la institución se homologan a aquellas tercerizadas mediante el pago per cápita, así como los recursos para los hospitales quedan amarrados definitivamente a indicadores de productividad, calidad y finanzas<sup>27</sup>.

Es importante acotar que, en 2023, la propia Junta Directiva de la CCSS, tras aludir la existencia de contradicciones normativas, acordó la derogación de toda la normativa relativa a la compra de servicios de salud a terceros, incluyendo «la política y el reglamento para provisión de servicios por medios de proveedores externos»<sup>28</sup>.

En ese tanto, un asunto por dilucidar sería el asidero legal que han considerado las decisiones de la CCSS en todo este periodo, relativas al ritmo y profundidad del *cuasimercado*, con la persistencia de contradicciones en la terciarización de los servicios.

### Discrecionalidad y gestión público-privada de la seguridad social costarricense

El escenario en que la Ley de Desconcentración Hospitalaria (más el pago por capitación a prestadores privados) generó las condiciones para un *cuasimercado* en la prestación de servicios de salud, ha sufrido transformaciones de forma y fondo con el paso del tiempo, pese a lo cual, su objetivo central continúa siendo el mismo: tal como en su momento lo indicó la CEPAL<sup>29</sup>, el avance hacia condiciones que permitan «tipificar la producción y depurar el presupuesto de producción según actividades de los prestadores»<sup>30</sup>.

Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, tanto la Sala Constitucional, como la Procuraduría General de la República, coinciden en afirmar el sometimiento de toda la administración, dentro de la cual se encuentra inserta la Junta Directiva y demás instancias de la CCSS, a los límites impuestos por la racionalidad y razonabilidad,

---

<sup>26</sup> Ley N° 9396, de 14 de setiembre de 2016, Contrato de Préstamo N 8593-CR y sus anexos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para financiar el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica (*La Gaceta* N° 186 de 28 de setiembre de 2016).

<sup>27</sup> Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe de Formulación del Plan Presupuesto Institucional 2023* (San José: CCSS, 2023); Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe anual de gestión del Programa por Resultados para el Fortalecimiento de Seguro Universal de Salud en Costa Rica (CCSS/BM), 2020-2021* (San José: CCSS, 2021); Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe de Formulación del Plan Presupuesto Institucional 2024* (San José: CCSS, 2024).

<sup>28</sup> Monserrat Cordero, «Junta Directiva de la CCSS deroga política para contratación de servicios a terceros y pide a Gerencia Médica un lineamiento único», *Semanario Universidad*, 14 de marzo de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, párrafo 3, <https://semanariouniversidad.com/pais/junta-directiva-de-la-ccss-deroga-politica-para-contratacion-de-servicios-a-terceros-y-pide-a-gerencia-medica-un-lineamiento-unico/>

<sup>29</sup> Sojo, *Reformas de Gestión...*

<sup>30</sup> *Ibíd.*, 45. Sendas auditorías realizadas por entes de la CCSS apuntan a la debilidad de no medir el costo de los servicios con criterios técnicos adecuados e instancias específicas con esa experticia dentro de la CCSS.

las reglas unívocas de la ciencia y de la técnica, así como los principios elementales de la justicia, lógica y conveniencia. Esto con independencia de la autonomía constitucional de gobierno de que goza la CCSS, con la regla de que «si hay actividad técnica, no puede entenderse que existe discrecionalidad administrativa»<sup>31</sup>.

Esta precisión resulta importante en tanto la Junta Directiva de la CCSS ha gozado de amplia discrecionalidad para establecer el ritmo y profundidad de este proceso, aspecto en el que se enfatiza con el fin de comprender los efectos del *cuasimercado* en los servicios de salud. De igual manera, se recalca que muchas de las medidas normativas resultan inconexas y pierden de vista incluso la naturaleza del *cuasimercado*.

Así, recientemente, las autoridades de turno al mando de la CCSS dieron nuevos pasos en la consolidación del *cuasimercado*, por ello la presidenta de la institución, al ser consultada sobre nuevas medidas de tercerización bajo el concepto *ruta de la salud*, detalló que «ya [...] es hora de terminar con el mito de que la Caja es universal y caritativa»<sup>32</sup>.

A grandes rasgos las nuevas medidas propuestas como parte de la «ruta de la salud» han generado tensiones en torno a tres de sus proyectos:

- a) Propone que las personas aseguradas costeen su atención a través de un copago parcial, lo que conduce a una desigualdad en el acceso a los servicios de salud e impacta el principio de universalidad y solidaridad.
- b) Mientras la propuesta involucra el tema de la libre elección médica y el sistema de copagos, la subárea de costos hospitalarios de la institución no ha tenido participación al definir los montos que se reconocerán al sector privado por cada procedimiento, lo que, según un informe de auditoría, genera que los montos definidos para el copago no se ajusten a la realidad<sup>33</sup>.
- c) Modifica el modelo de jornadas a un sistema de *pago por producto o destajo*, para enfrentar el problema de las listas de espera.

En tanto la Ley de Desconcentración Hospitalaria continúa vigente<sup>34</sup> y, en consideración al *enfoque estratégico relacional* planteado por Jessop<sup>35</sup>, estas tensiones deben ser revisadas por las instancias técnicas a lo interno de la CCSS, además de ser sometidas a amplia y vinculante consulta de las Juntas de Salud<sup>36</sup>. Esta medida está dirigida a delimitar la discrecionalidad de la Junta Directiva en la desconcentración y tercerización de servicios, de cara al contenido organizacional específico que dicha instancia le ha dado al proceso, una vez cesada la

<sup>31</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-329-2002, de 4 de diciembre de 2002, párrafo 33.

<sup>32</sup> Allan Madriz, «Caja está en quiebra por despilfarro de recursos y cifras maquilladas, denuncia Marta Esquivel», *La República*, 14 de junio de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, párrafo 6, <https://www.larepublica.net/noticia/caja-esta-en-critica-situacion-financiera-por-despilfarro-de-recursos-y-cifras-maquilladas-segun-marta-esquivel>

<sup>33</sup> Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe de asesoría AS-SAGAL-2291-2020* (San José: CCSS, 2020), [https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFIICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe de asesoría.pdf](https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFIICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe%20de%20asesoria.pdf)

<sup>34</sup> Pese a que actualmente no se aplica la desconcentración.

<sup>35</sup> Jessop, *El Estado. Presente...*

<sup>36</sup> Dicha ley les confiere cuerpo y existencia a estos entes.

desconcentración mediante la cual se implementó la participación público-privada en la prestación de servicios de salud.

Las intervenciones desarrolladas en el marco de serias contradicciones normativas, aunadas a un contexto en que los establecimientos de la CCSS ya no se encuentran desconcentrados, apunta a la necesidad de una revisión exhaustiva de las decisiones discrecionales tomadas por la Junta Directiva en materia de *cuasimercado*.

### ***Cuasimercado*: ¿Están en riesgo los principios que rigen la seguridad social?**

Este apartado se centra en el Primer Nivel de Atención (PNA) y continúa discutiendo la discrecionalidad de la Junta Directiva en la desconcentración y tercerización de servicios, así como sus efectos en el acceso a los servicios de salud.

Se debe tomar en cuenta que el PNA es el nivel del sistema de salud costarricense más afectado por la implementación del *cuasimercado*, en especial por el avance del pago per cápita a prestatarios del sector privado y la gravedad de las listas de espera<sup>37</sup>, problemática que se mantiene de previo a la fracasada desconcentración que se operó mediante la Ley de Desconcentración Hospitalaria.

A diciembre de 2023, un aproximado de 1 28 435 pacientes se encontraba en lista de espera para cirugías, procedimientos y consulta externa<sup>38</sup>. Según el informe *Health at a Glance 2023* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>39</sup>, en comparación con los demás miembros de la organización, Costa Rica rompe récords en cirugías de cataratas, reemplazos de cadera y de rodilla, con tiempos de espera promedio de 218, 632 y 674 días respectivamente. Un informe interno de la CCSS emitido en 2023 revela que 1958 pacientes fallecieron mientras esperaban (algunos desde 2015) un campo para cirugía en los hospitales de la institución<sup>40</sup>.

La adjudicación en 2023 de más de 135 EBAIS a cooperativas, entre las que destaca COOPESALUD, se constituye así en un punto de partida para analizar la implementación del *cuasimercado* en el PNA y sus implicaciones.

Un hito en dicha tercerización se dio en junio de 2020, cuando el grupo de cooperativas a cargo de los EBAIS de la CCSS utilizó medidas de presión para que se publicara una licitación dirigida a mantener su participación en el sistema. En su

---

<sup>37</sup> El problema de las listas de espera en la CCSS data de por lo menos 1993, y a través del tiempo se le han achacado múltiples causas, desde la mala gestión de citas hasta el déficit de profesionales, así como se ha justificado la implementación de multimillonarias iniciativas, ninguna de las cuales ha logrado solventar la problemática.

<sup>38</sup> Monserrat Cordero, «Sindicato Nacional de Enfermería denuncia que 1.128.435 pacientes están en listas de espera de la CCSS», *Semanario Universidad*, 21 de diciembre de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-nacional-de-enfermeria-denuncia-que-1-128-435-pacientes-estan-en-listas-de-espera-de-la-ccss/>

<sup>39</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Health at a Glance 2023* (Paris: OECD Publishing, 2023), <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>

<sup>40</sup> Diego Bosque, «Listas de espera en CCSS: casi 2.000 pacientes murieron aguardando una cirugía», *La Nación*, 17 de septiembre de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://www.nacion.com/el-pais/salud/listas-de-espera-en-ccss-casi-2000-pacientes/U7IVJIIZ3NHKNCV67UCSGZQYR4/story/>

alegato, señalaban que institucionalizar dichos establecimientos, con el retorno de la gestión directa a cargo de la CCSS, tendría un costo adicional del 60 % para la institución<sup>41</sup>. En ese tanto, el objetivo de los prestatarios privados era la ampliación de sus márgenes de participación, uno de los efectos más evidentes del *cuasimercado*.

Sin embargo, la Auditoría Interna de la CCSS, mediante informe ASS-181-2018 de noviembre de 2018<sup>42</sup>, realiza las siguientes conclusiones sobre COOPESALUD y la gestión de los EBAIS<sup>43</sup>:

- a) Existe duplicidad de funciones entre las instancias nacionales y las regionales. Se sugiere una revisión de este aspecto, dado que la Junta Directiva ha realizado el cese de la desconcentración, lo que podría explicar esta dimensión.
- b) La Auditoría Interna señala la necesidad de que el Sistema de Control Interno (SCI) de la CCSS analice el bloque de legalidad de la contratación privada.
- c) No se está dando una revisión de las cláusulas de cumplimiento, ni existen indicadores de cumplimiento por parte del proveedor, de manera que la pretendida mayor productividad del sector privado pasa por revisar los costos asociados.

Sin embargo, el componente discrecional de actuación por parte de la Junta Directiva de la CCSS gestó, en 2020, la ampliación de contratos a los prestadores privados por casi ₡15 mil millones, los cuales fueron adjudicados nuevamente a solo cuatro empresas: COOPESALUD, COOPESANA, COOPESIVA y ASEMECO, siempre con la herramienta del *cuasimercado* correspondiente al pago por capitación, en este caso para la atención de medio millón de personas en el área metropolitana.

Al respecto, ASEMECO (propiedad de Clínica Bíblica) asegura alcanzar una rentabilidad del 4 % en la administración de EBAIS, a lo que se suma que la CCSS, además, se compromete a proveer el cuadro básico de medicamentos a través de otro proveedor privado, Farmacia Fishel, bajo el argumento, desde la Junta Directiva, de que ello es «para evitar competir con uno de los mayores vendedores de medicamentos en el país»<sup>44</sup>.

En este sentido, sería importante indagar en la rentabilidad obtenida tanto por prestadores privados como públicos de EBAIS, con base en indicadores de atención y costos, de manera que se establezca un punto de comparación objetivo.

<sup>41</sup> Jéssica Quesada, «CCSS admite que es inviable asumir la administración de los Ebais», *Crhoy.com*, 28 de abril de 2020, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://elguardian.cr/presidenta-de-la-ccss-confirmando-mala-gestion-en-ebais/>

<sup>42</sup> Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe de auditoría ASS-181-2018* (San José: CCSS, 2018), <https://www.ccss.sa.cr/arc/auditoria/informes/ASS-181-2018.pdf>

<sup>43</sup> Con posteridad a la presentación del respectivo estudio de inviabilidad para la prestación de servicios por parte de la CCSS.

<sup>44</sup> Ana Chacón Mora, «Clínica Bíblica EBAIS privados generan rentas», *Semanario Universidad*, 22 de mayo de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/clnica-bblica-ebais-privados-generan-rentas/>

Como referente se debe considerar que desde 2008 la CEPAL advirtió a la CCSS la necesidad de una reforma legal que restringiera la tercerización a entidades sin fines de lucro, dada la dificultad para las empresas *maximizadoras* de ganancias de alinear sus incentivos con los objetivos del Sistema Público de Salud<sup>45</sup>.

En términos históricos, la regulación de estos procesos contempló potestades de fiscalización a cargo del Ministerio de Salud, establecidas en la Ley de Desconcentración Hospitalaria. Sin embargo, diversos estudios documentan la ausencia del ente rector en la supervisión de estas contrataciones y del *cuasimercado* en general.

Según demuestran los documentos revisados, tanto de ASEMECO como COOPESALUD RL, el Ministerio de Salud estuvo ausente durante el proceso de negociación, firma y consolidación de los contratos; a pesar de que ambas organizaciones se dedican a prestar un servicio público estratégico, como es la salud dentro del concepto de atención integral y no obstante que el Ministerio de Salud es la institución rectora en el campo de la salud.<sup>46</sup>

En ese tanto, las declaratorias de que resulta inviable la operación directa de 135 EB AIS por la CCSS, deben referir a la indispensable valoración de cada procedimiento de adjudicación. Esto al considerar medidas para remediar la debilidad planteada por la Auditoría Interna de la CCSS mediante informe ASS-181-2018, en el sentido de que los pagos a prestadores privados deben ser definidos por el Subárea de Costos Hospitalarios, instancia que hasta el momento no participa del proceso de tercerización.

Uno de los supuestos que en su momento justificaron la implementación del *cuasimercado*, y que hoy cobra nuevo vigor y se profundiza, imputa las problemáticas en los servicios de salud brindados directamente por la CCSS a la baja eficiencia del personal de salud institucional. La actual presidenta de la CCSS incluso ha llegado a afirmar la necesidad de variar los esquemas de atención en los EB AIS, dado que las filas en la madrugada para la obtención de una cita se deben a que «los funcionarios incumplen sus horarios laborales»<sup>47</sup>.

Al respecto se debe considerar que en los EB AIS se contabiliza el tiempo de atención de los usuarios, por lo cual las filas dependen del número de profesionales con los que cuenta el servicio. Pese a esta clara relación (los ratios), en la discusión y los documentos revisados no se encontró referencia a esta variable de la falta de personal, sino solamente en el caso de los servicios médicos especializados.

---

<sup>45</sup> CEPAL, *Costa Rica: Modelo...*

<sup>46</sup> Roxana Sanabria Cascante, «La gestión reguladora del Ministerio de Salud en relación con la compra de servicios de salud privados por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, periodo 1994-2002, a COOPESALUD R. L. y ASEMECO», *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 12, n.º 2 (2002): 5,

[http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592004000200004&lng=en](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592004000200004&lng=en)

<sup>47</sup> Redacción El Guardian, «Presidenta de la CCSS confirmó mala gestión en EB AIS», *El*

*Guardian.Cr*, 06 de enero de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023,

<https://elguardian.cr/presidenta-de-la-ccss-confirmando-mala-gestion-en-ebais/>

De igual manera aquí merece la pena recordar estudios como el realizado por CEPAL en 2008<sup>48</sup> y que se titula *La compra de servicios de salud en Costa Rica*, este, a la fecha, sigue siendo referenciado por la CCSS a la hora de justificar la tercerización del PNA, con esto se refuerza el argumento de que el ausentismo, la indisciplina y la baja productividad caracterizan la prestación pública de servicios de salud<sup>49</sup>, mientras los proveedores externos se erigen como sinónimo de eficiencia y eficacia.

Por desgracia otras afirmaciones importantes de dicho estudio son pasadas por alto, tal como la imposibilidad de generalizar sus conclusiones más allá de las ocho Áreas de Salud seleccionadas (de 105 en total) y la necesidad de una reforma legal que restrinja la tercerización a entidades sin fines de lucro.

No obstante el papel asesor y consultor que ha tenido la CEPAL en torno a la implementación del *cuasimercado* de la salud en Costa Rica, los contratos con ASEMCO y COOPESALUD siguen vigentes<sup>50</sup>.

Los anteriores apartados permiten concluir que la implementación del *cuasimercado* en la CCSS y los compromisos de gestión no logró siquiera atenuar la crisis que legitimó su puesta en marcha: a hoy, continúan las agónicas filas de espera, la intolerable mala calidad de la atención y los inhumanos déficits de personal; y, sin embargo, dicho nuevo modelo de atención sí ha logrado generar problemáticas adicionales, tales como:

- a) Consolidación de proveedores con fines de lucro.
- b) Virtual establecimiento de un oligopolio en sectores tercerizados como los EBAIS en la ciudad capital.
- c) Monto de los pagos al sector privado carente de sustento técnico.
- d) Falta de fiscalización por las instancias rectoras.
- e) Ausencia de criterios de comparación entre prestadores públicos y privados.
- f) Ausencia de seguimiento por el SCI.
- g) Falta de indicadores de cumplimiento.
- h) Alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones.

---

<sup>48</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La compra de servicios de salud en Costa Rica* (Santiago: CEPAL-ONU, 2008), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5177-la-compra-servicios-salud-costa-rica>

<sup>49</sup> Rosa Miranda y María Montero, «Factores de ausentismo en el personal de Enfermería del Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, San Ramón, 2003», *Revista Enfermería en Costa Rica* 27, n.º 2 (2006): 7-12. De acuerdo con este estudio, el ausentismo, el alto número de incapacidades y los malos tratos hacia usuarios son generados a su vez por problemáticas como la mala relación con jefaturas y compañeros, malos tratos recibidos de pacientes y su familia, falta de compañerismo, bajos salarios sin poder salir de la administración y gobierno de una institución estatal, la Caja Costarricense de Seguro Social, alto número de horas extras, desmotivación, excesivo tiempo de respuesta en la toma de decisiones y recargo de funciones.

<sup>50</sup> Organizaciones «sin fines de lucro».

## Algunas posibles salidas que incluyen la revisión del *cuasimercado* y su convivencia con el modelo administrativo implementado en el artículo 73 de la Constitución Política<sup>51</sup>

El análisis anterior evidencia que se requiere la implementación urgente de medidas alternativas al *cuasimercado* que permitan mejorar y fortalecer los servicios brindados directamente por la CCSS, al mismo tiempo que se ponen en marcha medidas de control sobre los servicios tercerizados. Entre estas se visualizan las que a continuación se explican.

Una primera medida de carácter estructural dirigida a mejorar las finanzas de la CCSS debe considerar el impacto de la informalización de la economía costarricense en el financiamiento de la seguridad social. De vieja data, este problema ya fue tratado por la Contraloría General de la República<sup>52</sup>, en ese momento insistió en la necesidad de estimular mecanismos de afiliación universal.

En segundo lugar, la revisión de los mecanismos de contratación a terceros, que profundizan el *cuasimercado*, debe involucrar instancias más allá de la Gerencia Médica de la CCSS, con lo cual se requiere la participación tanto de instancias técnicas internas que valoren los costos hospitalarios, como de la sociedad civil, tal y como lo contempla la propia Ley de Desconcentración Hospitalaria.

La separación de la función aseguradora-compradora de aquella otra prestadora fue la que permitió a la CCSS avanzar en la tercerización de servicios al sector privado. Sin embargo, se requiere analizar las implicaciones jurídicas de la continuidad en esta compra de servicios, dado que los hospitales tipo A en las cabeceras de provincia ya no se encuentran bajo la figura de la desconcentración.

De igual forma, con la consecuente reestructuración estatal, un aspecto medular que afectó a la Institución se relacionó con *El Proyecto de Reforma del Sector Salud* de 1994, orientado a mejorar la eficiencia, así como, a mejorar y ampliar la cobertura, modificando también la forma de prestación de los servicios.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Como parte de las discusiones a lo interno de la Asamblea Constituyente de 1949 en torno al contenido del artículo 73 (que establece los seguros sociales a cargo de una única institución estatal), el diputado Arturo Volio Jiménez explicó, de la siguiente forma, el por qué los seguros sociales no podían salir de la administración y gobierno de la Caja Costarricense de Seguro Social:

« [...] En primer lugar debe ser una sola institución la que abarque todos los seguros. Uno de los fracasos de los seguros sociales en algunos países -como Chile- se ha debido precisamente a la multiplicación de Cajas. Los técnicos que vinieron a nuestro país recomendaron a este aspecto la unidad. En segundo término, es sabido que el mayor número de asociados es lo que garantiza el éxito de los seguros sociales. Por eso se opone a que se limite la órbita de acción de la Caja».

<sup>52</sup> Esperanza Tasies-Castro, Actores, intereses y naturaleza de la reforma al sector salud en Costa Rica (Reinterpretación de la Ley Constitutiva de la CCSS, al calor de los principios del *cuasimercado*), *Revista Pensamiento Actual* 15, n.º 24 (2015): 41-54, 47, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/19771/20949>

<sup>53</sup> Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), *Informe de asesoría AS-SAGAL-2291-2020* (San José: CCSS, 2020), [https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFIICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe de asesoría.pdf](https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFIICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe%20de%20asesoria.pdf). Esta afirmación deja constancia de que la desconcentración fue la figura jurídica usada para separar el financiamiento público de prestación, que sería de resorte público-privado. Se recalca la duda del asidero legal para la continuidad del *cuasimercado* como modelo de gestión de la seguridad social costarricense.

A propósito de esto, y en tercer lugar, se remite al problema de la discrecionalidad que en materia de contratación de servicios facilita los reglamentos derivados de la Ley de Desconcentración Hospitalaria, así como en general el marco normativo relacionado con la prestación híbrida público/privada de servicios en la CCSS. Por ejemplo, dentro de la discrecionalidad evidenciada en la *ruta de la salud* y que plantea la necesidad de una mayor inversión en instancias de salud privadas, se tiene el caso del CIMA, el hospital privado más grande del país y uno de los posibles beneficiados con esta política, cuenta con 103 camas, lo que solo resolvería el faltante de camas en un 10 %<sup>54</sup>.

Ante esto se debe valorar el peso que se pone en la terciarización de servicios cuando se busca solventar los problemas de acceso a la salud, sin que exista evidencia empírica que respalde los supuestos de eficiencia bajo el lema *la empresa privada es más eficiente*. Es importante que se transite de las afirmaciones con contenido ideológico a las certezas fundadas en evidencias cualitativas y cuantitativas sobre la naturaleza del *cuasimercado* de los servicios de salud en Costa Rica.

En este sentido, se recomienda la revisión exhaustiva de los límites del ejercicio discrecional de la CCSS en la implementación del *cuasimercado*, dado que las recomendaciones técnicas en el seno de la institución han sido contradictorias entre sí.

En enero de 2024, por ejemplo, trascendió que, haciendo uso de su discrecionalidad, la presidencia de la CCSS discriminó entre distintos informes técnicos y tomó como base para la suspensión de obras de infraestructura «el último [informe] que indicaba que la Caja entraría en quiebra en el 2027»<sup>55</sup>, con base en ello indicó a los medios de comunicación que es «hora de terminar con el mito de que la Caja es universal y caritativa»<sup>56</sup>. Afirmaciones del todo coherentes con el discurso *recortista* y privatizador de la administración Chaves Robles, según la cual «hoy el sistema tributario costarricense no permite financiar el Estado social de derecho»<sup>57</sup>, razón por la cual solo es posible el recorte del gasto social, la venta de instituciones y la privatización de servicios.

La Contraloría General de la República ha elevado dicha decisión ante el Ministerio Público, por lo que se considera posible y necesaria la revisión de las normativas relativas a la tercerización de servicios en la institución. Ello bajo conocimiento de que el modelo de gestión que se viene aplicando en la CCSS es el *cuasimercado*, explicitado en la lógica general de las decisiones implicadas y el escenario que se ha

---

<sup>54</sup> Juan Antillón, *Sugerencias para acortar los tiempos de espera en los servicios médicos del Seguro Social de Costa Rica* (San José: Surcos, 2023), 13, acceso el 01 de diciembre de 2023.

<https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2023/10/Como-acortar-los-tiempos-de-espera-en-los-servicios-medicos-del-Seguro-Social.pdf>

<sup>55</sup> Andréi Siles, «Es satisfactorio que tema de estudios actuariales sea elevado a la Fiscalía, CCSS», *La República*, 29 de mayo de 2024, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://www.larepublica.net/noticia/es-satisfactorio-que-tema-de-estudios-actuariales-sea-elevado-a-la-fiscalia-ccss>

<sup>56</sup> Madriz, «Caja está en...», párrafo 6.

<sup>57</sup> Lucía Astorga, «Nogui Acosta: Aumento en cuota del Estado para pensiones de IVM tendrá 'impacto devastador'», *La Nación*, 20 de febrero de 2024, acceso el 01 de diciembre de 2023, párrafo 17, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/nogui-acosta-aumento-en-cuota-del-estado-para/XTQLZGE7FBDG3MMKWMMW43QEXY/story/>

buscado configurar. En todo caso, la Junta Directiva de la CCSS ha discutido sobre este ejercicio discrecional y sus posibles límites.

En igual sentido, la CEPAL<sup>58</sup> ha insistido en la necesidad de que el *cuasimercado* costarricense avance en *el control administrativo del presupuesto y el costo de los servicios*, lo que coincide con los informes de Auditoría Interna de la CCSS, que acotan la necesidad de valorar de mejor manera el costo de cada servicio dispuesto para la tercerización, mucho más allá de la discrecionalidad de la Junta Directiva para establecer dichos rubros.

En quinto lugar, también se hace necesario revisar la lista de actores e intereses que participan en la discusión sobre las condiciones para la contratación privada de servicios, dado que algunos de estos actores alegan que la CCSS «maneja un presupuesto que supera el 12 % del Producto Interno Bruto (PIB), deduciendo que las listas de espera no se deben a falta de presupuesto»<sup>59</sup>.

La sexta medida propuesta en cuanto a la relación existente entre las listas de espera y el déficit de personal de salud que padece la CCSS supone que las medidas por implementar deben ser de largo plazo, con garantía de los insumos y el personal que realmente se requiere y el establecimiento de las alianzas con el sistema universitario de formación. Esto se confronta específicamente con el progresivo faltante de especialistas en medicina y enfermería.

Dada la importancia de esta problemática, finalmente se propone, en sétimo lugar, un bloque tripartito bajo la figura de una *mesa consultiva*, para la revisión de toda la normativa de tercerización y, en general, para la gestión del *cuasimercado* que se implementa en forma sostenida desde la CCSS: se trata de la incorporación más profunda y amplia de las Juntas de Salud<sup>60</sup>, de las diversas instancias del Sistema de Control Interno y la Gerencia Médica<sup>61</sup>.

#### Formato de citación según APA

Tasies-Castro, E., Chamorro, M. R. y Gómez-Calderón, C. (2024). Ley de Desconcentración Hospitalaria: efectos, límites y discrecionalidad en el escenario del *cuasimercado* en Costa Rica. *Revista Espiga*, 23(48), 109-127.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

Tasies-Castro, Esperanza, María del Rocío Chamorro y César Gómez-Calderón. «Ley de Desconcentración Hospitalaria: efectos, límites y discrecionalidad en el escenario del *cuasimercado* en Costa Rica». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 109-127.

<sup>58</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Costa Rica: Modelos alternativos del Primer Nivel de Atención en Salud* (Santiago: CEPAL-ONU, 2008), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5178-costa-rica-modelos-alternativos-primer-nivel-atencion-salud>

<sup>59</sup> Joaquín Fernández, «¿Cómo acabar con las listas de espera de la CCSS?», *El Financiero*, 23 de julio de 2023, acceso el 01 de diciembre de 2023, <https://www.elfinancierocr.com/blogs/la-riqueza-de-las-naciones/como-acabar-con-las-listas-de-espera-de-la-ccss/URVCNS5Z2VHMVJJ5EGGF6BFNLY/story/>

<sup>60</sup> El entramado legal que permita tal participación existe y es muy claro en las normativas.

<sup>61</sup> En 2023, la Junta Directiva propuso derogar la normativa para que la Gerencia Médica emita una nueva normativa para la terciarización.

## Referencias

- Antillón, Juan. *Sugerencias para acortar los tiempos de espera en los servicios médicos del Seguro Social de Costa Rica*. San José: Surcos, 2023. <https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2023/10/Como-acortar-los-tiempos-de-espera-en-los-servicios-medicos-del-Seguro-Social.pdf>
- Astorga, Lucía. «Nogui Acosta: Aumento en cuota del Estado para pensiones de IVM tendrá ‘impacto devastador’». *La Nación*. 20 de febrero de 2024. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/nogui-acosta-aumento-en-cuota-del-estado-para/XTQLZGE7FBDG3MMKWMMW43QEXY/story/>
- Bosque, Diego. «Listas de espera en CCSS: casi 2.000 pacientes murieron aguardando una cirugía». *La Nación*. 17 de setiembre de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://www.nacion.com/el-pais/salud/listas-de-espera-en-ccss-casi-2000-pacientes/U7IVJIIZ3NHKNCV67UCSGZQYR4/story/>
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). *Informe anual de gestión del Programa por Resultados para el Fortalecimiento de Seguro Universal de Salud en Costa Rica (CCSS/BM), 2020-2021*. San José: CCSS, 2021.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). *Informe de asesoría AS-SAGAL-2291-2020*. San José: CCSS, 2020. [https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe de asesoría.pdf](https://www.ccss.sa.cr/arc/actas/OFICIOS/2020/9136/Articulo3/Informe%20de%20asesoria.pdf)
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). *Informe de auditoría ASS-181-2018*. San José: CCSS, 2018. <https://www.ccss.sa.cr/arc/auditoria/informes/ASS-181-2018.pdf>
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). *Informe de formulación del Plan Presupuesto Institucional 2023*. San José: CCSS, 2023.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). *Informe de Formulación del Plan Presupuesto Institucional 2024*. San José: CCSS, 2024.
- Chacón Mora, Ana. «Clínica Bíblica EBAIS privados generan rentas». *Semanario Universidad*. 22 de mayo de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/clnica-bblica-ebais-privados-generan-rentas/>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *La compra de servicios de salud en Costa Rica*. Santiago: CEPAL-ONU, 2008. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5177-la-compra-servicios-salud-costarica>
- Comisión Económica para América Latina. *Costa Rica: Modelos alternativos del Primer Nivel de Atención en Salud*. Santiago: CEPAL-ONU, 2008. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5178-costa-rica-modelos-alternativos-primer-nivel-atencion-salud>

- Cordero, Monserrat. «Junta Directiva de la CCSS deroga política para contratación de servicios a terceros y pide a Gerencia Médica un lineamiento único». *Semanario Universidad*. 14 de marzo de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://semanariouniversidad.com/pais/junta-directiva-de-la-ccss-deroga-politica-para-contratacion-de-servicios-a-terceros-y-pide-a-gerencia-medica-un-lineamiento-unico/>
- Cordero, Monserrat. «Sindicato Nacional de Enfermería denuncia que 1.128.435 pacientes están en listas de espera de la CCSS». *Semanario Universidad*. 21 de diciembre de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicato-nacional-de-enfermeria-denuncia-que-1-128-435-pacientes-estan-en-listas-de-espera-de-la-ccss/>
- Fernández, Joaquín. «¿Cómo acabar con las listas de espera de la CCSS?». *El Financiero*. 23 de julio de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://www.elfinancierocr.com/blogs/la-riqueza-de-las-naciones/como-acabar-con-las-listas-de-espera-de-la-ccss/URVCNS5Z2VHMOVJ5EGGF6BFNLY/story/>
- Gómez-Brenes, Maura Guisella, Leonardo Alberto Masis-Segura y Karoll Paola Sancho-Oconotrillo. «Análisis de cumplimiento del marco jurídico-operativo en los procedimientos de compras públicas realizados por la sub-área de contratación administrativa de la Clínica de Salud Jorge Volio - Área de Salud Belén Flores durante los años 2013 al 2017». Tesis para optar al grado de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Administración de Contratos Públicos. Universidad de Costa Rica, 2019. [https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/79293/Trabajo\\_final\\_investigacion\\_aplicada\\_Maura\\_Leonardo\\_Karoll.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/79293/Trabajo_final_investigacion_aplicada_Maura_Leonardo_Karoll.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Jessop, Bob. *El Estado. Presente, pasado y futuro*. Madrid: Ediciones Catarata, 2017.
- Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Sesión N° 8627 de 11 de marzo de 2013.
- Madriz, Allan. «Caja está en quiebra por despilfarro de recursos y cifras maquilladas, denuncia Marta Esquivel». *La República*. 14 de junio de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023. <https://www.larepublica.net/noticia/caja-esta-en-critica-situacion-financiera-por-despilfarro-de-recursos-y-cifras-maquilladas-segun-marta-esquivel>
- Ley 7852, de 30 de noviembre de 1998, Desconcentración de Hospitales y Clínicas de CCSS (*La Gaceta* N° 250, de 24 de diciembre de 1998).
- Ley N° 9396, de 14 de setiembre de 2016, Contrato de Préstamo N 8593-CR y sus anexos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para financiar el Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica (*La Gaceta* N° 186 de 28 de setiembre de 2016).

- Miranda, Rosa y María Montero. «Factores de ausentismo en el personal de Enfermería del Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, San Ramón, 2003». *Revista Enfermería en Costa Rica* 27, n.º 2 (2006): 7-12.
- Mora-Salazar, Roberto. «Comunicación del cese de la condición de desconcentrados de las Áreas de Salud y Hospitales, que han operado como tales, al amparo de la Ley de Desconcentración de los hospitales y clínicas de La CCSS, N° 7852». *El cobrador de la Caja*. Acceso el 01 de diciembre de 2023.  
<https://web.archive.org/web/20140511042152/https://robertomorasalazar.ticoblommer.com/2014/05/02/comunicacion-del-cese-de-la-condicion-de-desconcentrados-de-las-areas-de-salud-y-hospitales-que-han-operado-como-tales-al-amparo-de-la-ley-de-desconcentracion-de-los-hospitales-y-clinicas-de-la-ccss/>
- Navarro-Fallas, Román A. «Algunos principios jurídicos que informan la Ley 7852, ley de desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social». *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 11, n.º 1 (2003): 35-44.  
[http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592003000100004&lng=en](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592003000100004&lng=en)
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). *Health at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>
- Procuraduría General de la República, Dictamen C-329-2002, de 4 de diciembre de 2002.
- Quesada, Jéssica. «CCSS admite que es inviable asumir la administración de los Ebais». *Crhoy.com*. 28 de abril de 2020. Acceso el 01 de diciembre de 2023.  
<https://www.crhoy.com/nacionales/ccss-admite-que-es-inviable-asumir-la-administracion-de-los-ebais/>
- Redacción El Guardian. «Presidenta de la CCSS confirmó mala gestión en EBAIS». *El Guardian.Cr*. 06 de enero de 2023. Acceso el 01 de diciembre de 2023.  
<https://elguardian.cr/presidenta-de-la-ccss-confirmo-mala-gestion-en-ebais/>
- Reglamento a la Ley 7852, de 2 de diciembre de 1999. Desconcentración de los Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social (*La Gaceta* N° 03, 5 de enero de 2000).
- Sanabria Cascante, Roxana. «La gestión reguladora del Ministerio de Salud en relación con la compra de servicios de salud privados por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, periodo 1994-2002, a COOPESALUD R. L. y ASEMECO». *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 12, n.º 2 (2002): 35-44.  
[http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592004000200004&lng=en](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592004000200004&lng=en)
- Siles, Andréi. «Es satisfactorio que tema de estudios actuariales sea elevado a la Fiscalía, CCSS». *La República*. 29 de mayo de 2024. Acceso el 01 de diciembre

de 2023. <https://www.larepublica.net/noticia/es-satisfactorio-que-tema-de-estudios-actuariales-sea-elevado-a-la-fiscalia-ccss>

Sojo, Ana. «Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa». *Revista de la CEPAL*, n.º 66 (1998): 73-103.

Sojo, Ana. *Reformas de gestión en salud en América Latina: Los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Santiago: CEPAL-ECLAC-ONU, 2000. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5970/S0007589_es.pdf)

Sojo, Ana. «La garantía de prestaciones en salud en América Latina. Equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio». *Serie Estudios y Perspectivas*, n.º 44 (2006): 3-55.

Tasies-Castro, Esperanza. «Actores, intereses y naturaleza de la reforma al sector salud en Costa Rica (Reinterpretación de la Ley Constitutiva de la CCSS, al calor de los principios del cuasimercado)». *Revista Pensamiento Actual* 15, n.º 24 (2015): 41-54.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/pensamiento-actual/article/view/19771/20949>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Trazando el mapa de la seguridad: Efectos de los programas de ajuste estructural en Costa Rica a partir de la década de 1980

Gustavo Cabezas-Barrientos \*  
<https://orcid.org/0000-0003-2859-1554>

### Resumen

En este ensayo se explora el efecto de los programas de reforma al ajuste estructural del Estado costarricense sobre todas las áreas del entorno social, en especial la seguridad ciudadana del país. Se destaca la relación entre la desigualdad socioeconómica y la exclusión social, con la idea de que estas son las responsables de la inseguridad y el aumento de la criminalidad, cuando en estas zonas han sido excluidas del desarrollo económico generado por estas reformas de ajuste. La falta de acceso a servicios básicos, tales como salud, educación y empleo, genera estrés financiero y preocupaciones económicas, lo que puede desencadenar conflictos familiares y comportamientos violentos. Además, se afirma que las decisiones políticas tomadas desde la década de 1980 para cambiar el modelo económico existente hasta ese momento, han contribuido con la construcción de una sociedad que acentuó las desigualdades existentes en el modelo anterior. También, se plantea que el germen de la violencia es fruto de la desregularización de los controles del Estado, lo cual favorece el crimen organizado y la violencia intrafamiliar; así, la criminalidad se convierte en un refugio para aquellos sectores excluidos y desfavorecidos. Finalmente, se identifica una correlación entre la desigualdad socioeconómica, la violencia intrafamiliar y los homicidios, destacando la compleja interacción de estos fenómenos en la sociedad costarricense.

**Palabras clave:** Neoliberalismo, desigualdad social, crimen, seguridad humana.

\* Máster en Criminología de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), de Costa Rica. Licenciado y bachiller en Sociología y Antropología de la Universidad de Costa Rica. Desde 2013, coordinador, profesor e investigador de la Cátedra de Sociología de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la UNED. Correo: [gcabezas@uned.ac.cr](mailto:gcabezas@uned.ac.cr)

## Mapping Security: The Effects of the Structural Adjustment Programs in Costa Rica since 1980

### Abstract

In this essay, the effect of the reform programs to the structural adjustment of the Costa Rican government upon all the social areas, especially citizen security is explored. The relation between socioeconomic inequality and social exclusion is emphasized, with the idea that these two are responsible of the insecurity and the increase of criminality when regions have been excluded from economic development generated by these adjustment reforms. The lack of access to basic services, such as health, education and employment generates financial stress and economic preoccupations, which can lead to family conflicts and violent behaviors. Moreover, political decisions made since 1980 to change the economic model of that period have contributed with the construction of a society that stresses the existent inequalities in the former model. Furthermore, it is posed that the seed of violence is the result of the deregulation of the government's controls, which favors organized crime and domestic violence; thus, criminality becomes a refuge for those excluded and disadvantages sectors. Finally, a correlation between socioeconomic inequality, domestic violence and homicides is identified, highlighting the complex interaction of these events in the Costa Rican society.

**Keywords:** Neoliberalism, social inequality, crime, human security.

## Introducción

Desde la década de 1980, Costa Rica ha experimentado una serie de transformaciones socioeconómicas que han moldeado significativamente su panorama político, social y de seguridad ciudadana. En este contexto, los Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Estado han desempeñado un papel crucial, delineando las políticas económicas y sociales que han impactado de forma directa en el tejido social y la dinámica de la criminalidad en el país.

En este análisis, se propone dibujar un mapa que ayude primero a ubicar los acontecimientos desde un punto de vista histórico, para luego examinar cómo los factores socioeconómicos, en especial, aquellos derivados de los programas de ajuste del Estado, implementados desde la década de 1980, han influido en el panorama actual de la seguridad ciudadana y el crecimiento de la criminalidad en Costa Rica. Para comprender esta compleja interacción, es esencial explorar los cambios estructurales en los aspectos socioeconómicos costarricenses a raíz de las políticas públicas de ajuste surgidas en este contexto.

Esta identificación de los principales vínculos entre las políticas de ajuste, la desigualdad socioeconómica, los cambios en la estructura familiar y comunitaria son los puntos de referencia en este mapa, que ubican su relación con la delincuencia y la percepción de seguridad en la sociedad costarricense.

Este análisis proporciona los factores que han contribuido a configurar el escenario actual de seguridad ciudadana y la criminalidad en Costa Rica, ofreciendo así una base sólida para la formulación de políticas públicas orientadas a abordar estos desafíos de manera efectiva y sostenible.

## ¿Qué había antes y que tenemos ahora?

Para empezar, se menciona que, cuando se refiere al deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana de la población, se debe entender la criminalidad como el conjunto de actividades delictivas o ilegales llevadas a cabo por individuos o grupos dentro de una sociedad. Estas actividades abarcan una amplia gama de conductas tipificadas, las cuales van desde delitos menores, como el hurto y el vandalismo, hasta delitos más graves como el homicidio, el tráfico de drogas o la corrupción. La criminalidad puede manifestarse de diversas formas y en diferentes contextos, ya sea en entornos urbanos o rurales, en países desarrollados o en vías de desarrollo.

Claro está, la naturaleza y la gravedad de los actos criminales pueden variar significativamente según factores como la cultura, la legislación vigente, el nivel socioeconómico y las condiciones sociales de una comunidad o país. La criminalidad no solo tiene un impacto directo en las víctimas de los delitos, sino que también afecta de manera más amplia a la sociedad en su conjunto, lo que genera un costo social que va desde socavar la confianza en las instituciones, que ocasiona miedo y ansiedad en la población, hasta la obstaculización del desarrollo económico y social. Por ejemplo, la exposición de prácticas de elusión y evasión mediante ingeniería

fiscal en el escándalo de *Los Papeles de Panamá*<sup>1</sup>, reveló las formas en que muchas personas y empresas privaron –y privan– a los Estados de importantes ingresos fiscales, entre ellos los que posiblemente dejaron de aportarse a los cuerpos de seguridad.

La comprensión de la criminalidad implica el estudio de los antecedentes históricos que llevaron a contextos que fueron el germen de las causas, consecuencias y patrones, así como la formulación de estrategias y políticas efectivas para prevenir y combatir el crimen, promoviendo al mismo tiempo la seguridad y el bienestar de la sociedad.

No se puede decir que existe una única causa, si bien el punto de partida podría ser los Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Estado aplicados en Costa Rica en la década de 1980 y en la siguiente, lo cierto es que las estrategias políticas y las diferentes crisis impactaron a toda una generación de personas, entre otras consecuencias, lo cual generó desafíos para la sociedad costarricense.

Para Guillermo Carvajal Alvarado<sup>2</sup>, los PAE son un conjunto de medidas económicas y políticas recomendadas por organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con el objetivo de estabilizar la economía de un país en crisis. Estos programas suelen incluir políticas de liberalización económica y desregularización de los mercados<sup>3</sup>, privatización de empresas estatales, reducción del gasto público, reformas fiscales, apertura comercial, entre otras medidas<sup>4</sup>.

Dentro de este esquema, se buscaba reactivar la economía mediante la reducción del Estado, trasladando servicios, que usualmente realizaban instituciones públicas, a empresas privadas y cooperativas, con el incentivo de la exoneración de impuestos y, en consecuencia, cargando el costo del funcionamiento del sector público, en especial, en una nueva clase media.

Estas clases medias<sup>5</sup> tradicionalmente estaban más vinculadas al sector público, debido a que el tamaño de este sector incluyó una serie de trabajadores que se

---

<sup>1</sup> Investigación periodística mundial liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación. En 2016, dio a conocer los negocios *offshore* (evasión de impuestos, ocultamiento de bienes, lavado de dinero) de políticos, empresarios, deportistas y celebridades internacionales.

<sup>2</sup> Exdirector de la Escuela de Historia y Geografía de la Universidad de Costa Rica (UCR).

<sup>3</sup> La desregulación del mercado consiste en la eliminación o reducción de las regulaciones gubernamentales que rigen un sector específico de la economía, por ejemplo, eliminación de normas y leyes para favorecer ese sector o la simplificación de trámites de procedimientos administrativos. Estas prácticas generan inestabilidades económicas como la crisis financiera del 2008 donde se desregula en EE UU el mercado de los préstamos inmobiliarios, igualmente genera menores protecciones para consumidores como, por ejemplo, el transporte mediante plataformas no tiene seguro de daño a terceros en caso de accidentes, y la desigualdad, ya que los beneficios de la desregularización no se distribuyen de forma equitativa, siendo las PYMES las más invisibilizadas de estos procesos.

<sup>4</sup> Guillermo Carvajal-Alvarado, «Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985-1992», *Revista Reflexiones* 7, n.º 1 (1993): <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10558>

<sup>5</sup> Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014); allí define las clases medias en función de su posición en la distribución de la renta y la riqueza. Se refiere a las clases medias como los hogares que se encuentran entre el 50 % y el 90 % de la

identificaba fuertemente con su empleador, el grupo era muy amplio e involucraba no solo las instituciones conocidas (seguridad, educación y salud), sino que además participaba en el sector petroquímico, en la creación de infraestructura pública, transporte y telecomunicaciones. Es así como, después de los PAE, «la clase media dejó paulatinamente el vínculo al sector público y al sector del agro y se acercó más a las PYMES y transnacionales», es decir, esta nueva clase media está más vinculada con el sector privado<sup>6</sup>.

A pesar de ello, estos servicios no fueron adoptados por estas empresas privadas de servicios públicos<sup>7</sup> y el alcance de las cooperativas no permitió la universalización de los servicios<sup>8</sup>. Para ejemplificar esta situación, piénsese en que la empresa estatal Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la cual antes era un conglomerado de energía y telecomunicaciones, a partir de estos acuerdos empezó a limitar su accionar y se vio obligada a entrar en competencia, para ello, se dividió en dos sub empresas: una encargada de la energía eléctrica y la otra de las telecomunicaciones (ICETel), con el fin de permitir la competencia de esta última con gigantes transnacionales como Movistar (hoy Liberty) y Claro.

Siguiendo con el ejemplo, debido a la falta de servicios de telecomunicación en zonas alejadas ubicadas en el Caribe norte y las zonas indígenas, sus poblaciones más vulnerables se ven afectadas negativamente por este rezago. Singularmente, las empresas de telecomunicación en competencia, las cuales han declinado en participar en un concurso público para instalar radiobases en estas zonas. Empero, el ICETel ha optado por asumir este proyecto<sup>9</sup>, por lo que actualmente el sector público continúa brindando los servicios que al sector privado no le interesa asumir bajo la lógica empresarial de buscar generar capital y no perderlo. Ante este escenario, es evidente que no hay interés de estos sectores privados de actuar de manera universalista haciendo inversión en radiobases en sitios con poca afiliación. A diferencia de antes de los procesos de ajuste estructural de Estado, las entidades públicas invierten con mucho menos recursos que antes de la privatización y competencia.

Carvajal menciona que, así como en otros países de Latinoamérica, las fuerzas políticas costarricenses formularon una serie de transformaciones que implementaron, de manera complaciente, el modelo económico denominado neoliberalismo, «a pesar de las dramáticas secuelas para sectores como los obreros, artesanales, profesionales no liberales, campesinado tradicional y pequeñas empresas agropecuarias»<sup>10</sup>.

---

distribución de la renta. En otras palabras, son aquellos que no están ni en la parte inferior (el 50 % más bajo) ni en la parte superior (el 10 % más alto) de la distribución de la renta.

<sup>6</sup> Allen Cordero-Ulate, *Clases Medias, movimientos sociales y política en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2004), 7, [https://biblioteca.flacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20120809032730/clases.pdf](https://biblioteca.flacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120809032730/clases.pdf)

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el sector de infraestructura MECO o Grupo Orosi; en el sector de transporte las empresas de autobuses actuales y últimamente las empresas de transporte informal mediante plataformas; y en el sector telecomunicaciones con las empresas actuales de telefonía.

<sup>8</sup> Leonel Fonseca-Cubillo, «Los servicios públicos en Costa Rica ante el impacto de las políticas macroeconómicas y fiscalistas», *Revista de Ciencias Económicas* 27, n.º 1 (2009): 131-144, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7124>

<sup>9</sup> Fabiola Pomareda-García, «ICE instala 13 torres que dan telefonía e internet a 23.000 personas en zonas indígenas», *Semanario Universidad*, 21 de enero de 2022, acceso el 15 de abril de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/ice-instala-13-torres-que-dan-telefonía-e-internet-a-23-000-personas-en-territorios-indigenas/>

<sup>10</sup> Carvajal-Alvarado, «Costa Rica en...», 1.

Las organizaciones gremiales, como sindicatos, asociaciones de desarrollo y otras fuerzas vivas de las comunidades, representaban la defensa de las conquistas sociales que se habían obtenido mediante las luchas de la clase trabajadora en la década de 1940, anterior a los PAE, por lo que las nuevas fuerzas sociales representaban más una clase media vinculada al sector público y no a esta nueva clase media: educada, más vinculada a empresas transnacionales y pequeñas y medianas empresas (PYMES). Es por esta razón que esta nueva clase media solo representaba los intereses históricos de una parte particular de la sociedad, fallando su cometido histórico de guiar la protesta social generalizada, incluyendo a una parte de la clase media no vinculada con el sector público. Esta situación propició que muchos ciudadanos del sector privado y pequeños emprendimientos empresariales quedaran aislados y fuera de la lucha organizada. Por el contrario, pequeñas empresas de flores, hortícolas, cárnicas y de servicios tuvieron que enfrentar la lucha por la subsistencia y se vieron desplazadas por la apertura comercial que permitieron los tratados de libre comercio<sup>11</sup>.

En un informe del BM de 2001, se menciona que dichas acciones de ajuste generaron una situación de desventaja en estos sectores; el mismo informe escribe: «La vulnerabilidad es compañera habitual de la privación material y humana, dada las circunstancias que tienen que soportar los pobres o quienes se encuentran en situación próxima a la pobreza»<sup>12</sup>, por lo que no sorprende que en ese ámbito las personas empezaron a realizar grandes migraciones a centros urbanos, como en el caso de Costa Rica, donde se generaron varias oleadas de migraciones. Es así como, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), «La mayor parte de estos flujos inmigratorios hacia Costa Rica se produjo entre 1990-1999 (73,1 %), período de intensificación de las reformas económicas con agenda neoliberal»<sup>13</sup>.

Para continuar con el informe del Banco Mundial, se destaca la descripción de la pobreza identificada entre los años 1990-1999:

Viven hacinados en asentamientos urbanos donde las fuertes precipitaciones pueden arrastrar sus casas. Trabajan en condiciones precarias, en el sector formal o informal (...) Están expuestos a detenciones arbitrarias y malos tratos a mano de las autoridades locales. Y sufren, sobre todo las mujeres, el riesgo de verse socialmente excluidos y ser víctimas de la violencia y la criminalidad.<sup>14</sup>

¿Fue un error haber firmado los PAE en Costa Rica y luego los tratados de libre comercio con diferentes países, por ejemplo, el tratado de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), mejor conocido como el TLC, aprobado en referéndum en el 2007?<sup>15</sup> De acuerdo con Carvajal, la firma de tratados es un tema complejo y sujeto a diferentes interpretaciones.

<sup>11</sup> Cordero-Ulate, *Clases medias, movimientos...*

<sup>12</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2001), 36.

<sup>13</sup> Guillermo Acuña-González, *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe Regional*. (San José: OIM-OIT-MTSS-CECC-SICA-OCLAD-Red de Observatorios del Mercado Laboral-AECID, 2011), 18.

<sup>14</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el...*, 36.

<sup>15</sup> Para ampliar la discusión, se sugiere la siguiente lectura: «El ocaso de los dioses de la prosperidad después del TLC y en pleno bicentenario. Neoliberalismo, desigualdad y el ascenso de los populismos en Costa Rica». Acceso: <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga/article/view/3740>

Algunos argumentarían que, dadas las circunstancias económicas y financieras del país en ese momento, eran necesarios para intentar estabilizar la economía y enfrentar la crisis existente. Por otro lado, otros podrían sostener que los tratados tuvieron consecuencias negativas significativas para sectores vulnerables de la sociedad costarricense, como obreros, artesanos y campesinos, lo que podría llevar a cuestionar la conveniencia de dichos programas<sup>16</sup>.

Es importante considerar que la evaluación de la efectividad y conveniencia del ajuste estructural del Estado en Costa Rica puede depender de diferentes perspectivas y de cómo se ponderen los efectos positivos y negativos de estas medidas en la economía y la sociedad del país.

Al hacer un estado de la situación, surgen dos elementos cruciales para aportar al complejo fenómeno de la criminalidad: la desigualdad y las tensiones que los individuos tienen que pasar en el seno de sus hogares que desembocan en violencia intrafamiliar. Estas semillas, desigualdad y violencia intrafamiliar, se siembran en un terreno fértil para la criminalidad y, lastimosamente, se han dado las condiciones para que prosperen.

### Tiempo de cosecha. La pérdida de la seguridad ciudadana

Este es el panorama donde, por un lado hay un proceso de disminución del tamaño del aparato Estatal mediante el estrangulamiento presupuestario<sup>17</sup>, en favor del desmejoramiento de los ejes fundamentales de la sociedad costarricense (educación, salud y seguridad); mientras, por otro lado, la desregularización de los mercados para favorecer el comercio globalizado en áreas como la libre circulación de bienes y servicios financieros produce que segmentos del comercio, antes regulado, se vean ahora con más posibilidades de emprender sin mayor restricción en otros campos. Todo pareciera ser más favorable al clima de los negocios; sin embargo, abre otras puertas que son aprovechadas por el crimen organizado.

Por ejemplo, la Ley 8204 (Reforma integral Ley de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas no autorizadas, legitimación de capitales y actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo<sup>18</sup>), la cual genera el Decreto 36948-MP-SP-JP-H-S<sup>19</sup>, publicado en 2012 por el Instituto Costarricense contra las Drogas (ICD), menciona un listado de sustancias controladas que pueden ser usadas como precursores para la fabricación ilícita de drogas. Muchas de estas sustancias se desregularizaron por el mismo ICD, con el fin de favorecer el mercado de bienes, de forma que antes debía registrarse en la unidad de control y fiscalización de

<sup>16</sup> Carvajal-Alvarado, «Costa Rica en...

<sup>17</sup> El estrangulamiento presupuestario es una manera coloquial de llamar a las medidas de austeridad que restringen agresivamente el presupuesto de una entidad gubernamental, limitando de manera significativa su capacidad para operar, invertir, o cumplir con sus objetivos. Indicadores de estas medidas son los recortes presupuestarios, reducción de servicios y de su calidad, incumplimiento de objetivos institucionales, ausencia de inversión y despidos de personal.

<sup>18</sup> Ley 8204, de 26 de diciembre de 2001, Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (*La Gaceta* N° 8 de 11 de enero de 2002).

<sup>19</sup> Decreto Ejecutivo 36948, de 8 de diciembre de 2011, Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada (*La Gaceta* N° 12 de 17 de enero de 2012).

precursores del instituto, con esto se reportó los movimientos en la línea de producción. Sin embargo, según oficio del instituto UCFP-COM-2142-2023, hace referencia a que

cuando se trate de compra local de los productos de la lista 3 se requiere únicamente que posean un permiso de funcionamiento o certificado veterinario de operación que los faculte para el manejo de estos productos, sin que sea necesario el otorgamiento de una licencia o permiso por parte de la Unidad de Control y Fiscalización de Precursores.<sup>20</sup>

Una de estas sustancias es el xileno, el cual se usa en pinturas y diluyentes; pero que igualmente se puede usar como precursor de sustancias como el *crack* y fentanilo. Desde su desregularización se han importado 5 millones de litros, dato que en sí no dice mucho; sin embargo, el portal de información de comercio exterior de Latinoamérica Veritrade<sup>21</sup> menciona que el país pasó de importar en el 2019, \$3,5 millones de la sustancia, a \$6,2 millones en el 2023. En el 2019, se tramitaron 116 registros de la sustancia, empero en el 2023, a pesar de que se importaron más cantidades de dicha sustancia, dada la desregularización del producto, solo se tramitaron 95. Ese mismo año se realizaron dos decomisos de tambores de xileno en Guatemala y Honduras que disparan las alarmas sobre su uso.

Se reitera la idea: un Estado venido a menos, con débiles controles y con algunas incapacidades para redistribuir la riqueza, produce en consecuencia una falta de control efectivo sobre ciertas áreas o sectores de la sociedad. Esta situación puede generar un ambiente propicio para la criminalidad al dificultar la implementación de políticas de seguridad, la prevención del crimen organizado y la protección de los ciudadanos frente al estrangulamiento presupuestario de los cuerpos de seguridad y las cada vez más frecuentes desregularizaciones del mercado<sup>22</sup>.

Esta creciente desigualdad socioeconómica, donde el concepto de seguridad ciudadana ha sido objeto de una creciente preocupación, fruto del profundo efecto que han generado el ajuste estructural del Estado y su debilitamiento en su papel de redistribuidor de la riqueza, ha moldeado no solo las estructuras económicas y políticas, sino también las condiciones sociales y la calidad de vida de los ciudadanos.

En este contexto, surge la necesidad de examinar de forma crítica cómo las políticas neoliberales han contribuido al deterioro de la seguridad ciudadana y han erosionado las redes de protección social, ampliando de este modo las brechas socioeconómicas y generando una mayor vulnerabilidad para grandes sectores de la población. Esta realidad plantea interrogantes urgentes sobre el verdadero costo humano y social de las agendas económicas dominantes y la necesidad de repensar los enfoques hacia la seguridad ciudadana en un contexto marcado por la desigualdad y la exclusión.

---

<sup>20</sup> Oficio UCFP-COM-2142-2023, de 8 de diciembre de 2023, Comunicado. Dejar sin efecto circular UCFP-CIR-001-2022 (*Unidad de Control y Fiscalización de Precursores* de 8 de diciembre de 2023).

<sup>21</sup> <https://www.veritradecorp.com/es/costa-rica/importaciones-y-exportaciones/mezclas-de-isomeros-del-xileno/290244>

<sup>22</sup> Johnny Meño-Segura, *Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político, institucional costarricense. Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos* (San José: Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2003), <https://iice.ucr.ac.cr/informes/EVOLUCION5.pdf>

En Costa Rica, este fenómeno tiene como principal característica lo que se denomina *dualidad estructural*; este concepto sociológico se refiere a la coexistencia de dos realidades socioeconómicas claramente diferenciadas dentro de una misma sociedad. En esta dualidad, por un lado se encuentra un sector moderno, urbano, industrializado y globalizado, con acceso a educación de calidad, empleo bien remunerado, servicios de salud adecuados y otros beneficios socioeconómicos; mientras por otro lado existe un sector marginalizado, por lo general rural o urbano marginal, caracterizado por la pobreza, la informalidad laboral, la falta de acceso a servicios básicos y la exclusión social<sup>23</sup>. Esta división estructural profundiza las desigualdades y perpetúa la concentración del poder y la riqueza en manos de una minoría privilegiada, mientras deja a una gran parte de la población en condiciones de vulnerabilidad y precariedad. Según el mapa interactivo del atlas de desarrollo humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 81,4 % de Costa Rica se encuentra en un estado de bajo o medio desarrollo, mientras que el 18,6 % se encuentra en un mejor nivel de desarrollo<sup>24</sup>, hecho que se replica con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, que ubica el coeficiente de desigualdad en 0,502, esto se traduce a que el país es donde la desigualdad se ha dado con más velocidad de la región centroamericana<sup>25</sup>.

No sorprende que las zonas periféricas como las costas y zonas montañosas del país estén excluidas del desarrollo que se lleva a cabo en la Gran Área Metropolitana (GAM) que tiene muchas más opciones de trabajo, de asistencia social, educación y centros de salud.

Max Loría, en el Vigésimo informe del Estado de la Nación, en su capítulo *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*, menciona que este aspecto es importante porque uno de los factores que han contribuido a la génesis de la criminalidad en Costa Rica es efectivamente la desigualdad económica y social, que puede contribuir al aumento de la criminalidad al crear condiciones de exclusión, falta de oportunidades y descontento social, que a su vez pueden llevar a comportamientos delictivos<sup>26</sup>.

Esta desigualdad socioeconómica ocurre cuando se concentra la riqueza en pocas manos, por lo que la forma de distribuir dicha riqueza es mediante los servicios que da el Estado, financiados por los impuestos. Estos servicios son los mencionados como ejes del Estado social de derecho costarricense: educación, salud y seguridad. La falta de acceso o brechas a recursos, educación y empleo puede impulsar a ciertos grupos hacia actividades criminales como una forma de subsistencia o de búsqueda

<sup>23</sup> Gustavo Cabezas-Barrientos, Nydia Lizeth Wöltke-Trejo, Miguel Mondol-Velázquez, *Perspectivas sociológicas de la realidad costarricense* (San José: EUNED, 2020).

<sup>24</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2022* (San José: PNUD-EEUCR, 2022), <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzNhNzVhZDIiYTIkNy00ZGFmLWlzMmQtOTUxY2I0ZTg2NWVmlwidCI6ImIzZTVkYjVlI5NDQtNDgzNy05OWY1LTc0ODhhY2U1NDMxOSIsImMiOiJh9>

<sup>25</sup> «Nivel de pobreza en hogares disminuye 21.8 % en 2023», Instituto Nacional de Estadística y Censos, acceso el 12 de abril de 2024, <https://inec.cr/noticias/nivel-pobreza-hogares-disminuye-218-2023>

<sup>26</sup> Max Alberto Loría-Ramírez, *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014* (San José: PEN-CONARE, 2015).

de poder. Esta desigualdad también puede traducirse en brechas en el acceso a servicios básicos como educación, salud y empleo.

Sobre esto, el desempleo puede crear un entorno en el que las personas se sienten económicamente desesperadas, emocionalmente agobiadas y socialmente aisladas, lo que puede aumentar la probabilidad de que recurran a la criminalidad como una solución percibida a sus problemas. Un empleo genera propósito y sentido de identidad, por lo que trabajar para una organización criminal se presenta como una oportunidad de validación personal<sup>27</sup>.

Igualmente, y de manera más obvia, la falta de empleo lleva a dificultades económicas que pueden empujar a las personas a buscar formas alternativas de obtener ingresos, incluyendo actividades ilegales<sup>28</sup>, además de causar altos niveles de estrés y problemas de salud mental, como la depresión y la ansiedad, que pueden disminuir la capacidad de toma de decisiones racionales, así como el aumento de la violencia intra familiar (en adelante VIF) en los hogares, con la consecuente normalización de la violencia, ya que las personas menores de edad la presencian y la asumen como normal<sup>29</sup>.

La versión más extrema de esta es la exclusión total de la sociedad, «los sentimientos de exclusión social y marginalización en ciertos sectores de la población (...) puede llevar a la alienación y al resentimiento, creando un caldo de cultivo para la delincuencia y la violencia»<sup>30</sup>. La percepción de injusticia derivada de la desigualdad socioeconómica puede generar descontento social y desconfianza en las instituciones. Esto, a su vez, puede debilitar el tejido social y favorecer la aparición de comportamientos delictivos.

Este fenómeno no es exclusivo de Costa Rica. En Centroamérica, estas medidas de ajuste del aparato estatal aumentaron la desigualdad, la reducción de la protección social y problemas sociales derivados del desempleo y la pobreza. Si bien Costa Rica implementó reformas de ajuste más graduales, con énfasis en la atracción de inversión extranjera directa y el desarrollo de zonas francas, particularmente en el sector de tecnología y servicios, otros países en Centroamérica llevan ya mucho tiempo implementándolo, con el mismo efecto. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que muchas de estas medidas de ajuste se realizaron en contextos de regímenes militares autoritarios, lo que había generado vacíos institucionales que están relacionados con la desregulación del Estado en ciertos aspectos, lo que podría contribuir a la proliferación de la violencia en la región<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Daniel Velázquez-Orihuela y René Leticia Lozano-Cortés, «El aumento del crimen y la disminución de la participación laboral en el ingreso en México», *Apuntes del CENES* 38, n.º 68 (2019): 49-78, <https://www.redalyc.org/journal/4795/479563309003/html/>

<sup>28</sup> José Joaquín Fernández, «El desempleo y la pobreza extrema empujan a jóvenes en zonas marginales a delinquir», *El Financiero*, 26 de noviembre de 2023, acceso el 15 de abril de 2024, <https://www.elfinanciero.com/blogs/la-riqueza-de-las-naciones/el-desempleo-y-la-pobreza-extrema-empujan-a/NJYFACHE6VGBJKZSQRT7ABIBF4/story/>

<sup>29</sup> Velázquez-Orihuela y Lozano-Cortés, «El aumento del...; hay una relación existente entre las áreas con altas tasas de desempleo a menudo experimentan una disminución en la vigilancia y en la inversión en servicios comunitarios, lo que puede crear un entorno propicio para el crimen.

<sup>30</sup> Loria-Ramírez, *Evolución de la...*, 27.

<sup>31</sup> Mario Herrera-Rodríguez, *Homicidios en Centroamérica. Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales: Informe final de investigación* (San José: PEN-CONARE, 2019), 51.

Gobiernos extranjeros, bajo la influencia de instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM, han experimentado como efectos inmediatos el debilitamiento institucional y de control, facilitando la infiltración de carteles de droga en instituciones gubernamentales debilitados por una evidente falta de inversión en seguridad preventiva y una mala redistribución de la riqueza. Debido a la alta demanda de drogas en países como Estados Unidos, se ha impulsado un mercado lucrativo para los narcotraficantes de la región del Triángulo Norte, dominada por pandillas que en su momento fueron inmigrantes que este mismo país deportó a Honduras y El Salvador, con instituciones estranguladas presupuestariamente. Singularmente, Estados Unidos es un importante proveedor de armas utilizadas por los grupos narcotraficantes en la región. Este flujo de armas desde Estados Unidos hacia el Triángulo Norte ha contribuido al fortalecimiento de los grupos criminales y al aumento de la violencia.

Esto no quiere decir que el crimen organizado en Costa Rica y en toda la región Centroamericana surge con este fenómeno de transformación del Estado. Este tipo de crimen ya existía antes del proceso, tales como el narcotráfico, el narcomenudeo y las pandillas. El crimen organizado está vinculado a la violencia en ciertas áreas urbanas de Centroamérica, pero es evidente los vacíos institucionales provocados por el fenómeno del ajuste estatal han sido identificados como el factor relevante en la escalada de la violencia homicida<sup>32</sup>.

No es de extrañar que el fenómeno de la violencia esté ligado siempre con este tipo de grupos (narcotráfico, narcomenudeo, pandillas organizadas) y que se expresan en el incremento de los homicidios, motivados por venganza o ajuste de cuentas, lo que sugiere conflictos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico<sup>33</sup>. Esto es mucho más claro en la GAM, en cantones como Desamparados y Alajuelita, así como en los distritos de Pavas y Hatillo. Estos lugares se volvieron relevantes en cuanto a la comisión de homicidios, lo que indica una expansión de la violencia a diferentes áreas geográficas fuera de la GAM en los cantones centrales de Limón, Puntarenas y Liberia, así como en Garabito y Pococí<sup>34</sup>.

En cada una de estas zonas impera la desigualdad según el estudio del PNUD ya mencionado; esta, además, puede influir en la percepción de inseguridad de la población. Las personas que viven en condiciones de desigualdad extrema pueden sentirse más vulneradas a ser víctimas de la delincuencia, lo que puede generar un mayor temor y una sensación de inseguridad en su entorno.

Esta sensación de inseguridad constante, la falta de acceso a servicios tan básicos como la salud y la educación, con apenas posibilidades de empleo genera estrés financiero y preocupaciones sobre el futuro económico de la familia. Este estrés puede aumentar las tensiones dentro del hogar y dar lugar a conflictos entre los miembros de la familia. La Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica, resumido en el portal del departamento de Estado de Estados Unidos y el PNUD, menciona que la seguridad ciudadana es identificada como uno de los

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, 51.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> Horacio Alejandro Chamizo-García, «Las muertes violentas en Costa Rica y sus inequidades geográficas», *Población y Salud en Mesoamérica 11*, n.º 1 (2013): 1-23.

principales problemas del país por un 65,5 % de la población, especialmente percibido con mayor temor por las mujeres<sup>35</sup>.

Este estrés es producido por la incapacidad para satisfacer las necesidades básicas, tales como la alimentación, la vivienda y la atención médica, lo que construye sentimientos de frustración y desesperación en los individuos y las familias. Esta frustración se manifiesta en forma de comportamientos violentos, especialmente si los individuos sienten que no tienen control sobre su situación. En el informe *Dinámicas Territoriales de Homicidios en Centroamérica* del Programa Estado de la Nación, se identifican posibles conexiones entre la violencia doméstica y la violencia homicida en la región, en especial debido a que este tipo de violencia puede perpetuar un ciclo de violencia en las comunidades, con la normalización de la agresión y la generación de un entorno propenso a la violencia en general, incluyendo los homicidios. Dicho de otra forma, las personas menores de edad, al ser expuestas a la violencia doméstica, tienen mayor riesgo de reproducir patrones violentos en su vida adulta, lo que contribuye a esas construcciones de violencia en la sociedad en general, como los homicidios, esto genera una transmisión intergeneracional de la violencia<sup>36</sup>.

Se suele mencionar que son los videojuegos, el cine, las series de TV o *las malas juntas* las que llegan a producir el fenómeno por la desensibilización a la violencia; sin embargo, si se piensa en que entre varias explicaciones posibles para un fenómeno, por lo general la más simple suele ser la correcta; la exposición constante a la violencia doméstica puede desensibilizar a las personas ante la violencia en general, lo que podría influir en la tolerancia hacia la violencia y los homicidios en la sociedad.

No por nada, tanto la violencia doméstica y la violencia homicida pueden compartir factores de riesgo subyacentes, como la desigualdad de género, la falta de acceso a servicios de apoyo, la presencia del crimen organizado y la debilidad institucional, la cual se debilitó como consecuencia del ajuste estructural del Estado. Esta situación recuerda que, entre varias soluciones para abordar un problema de seguridad, la más simple y directa suele ser la más efectiva. Priorizar estrategias y medidas simples, pero eficaces, para mejorar la desigualdad socioeconómica y la violencia intrafamiliar puede ser clave para garantizar la seguridad de la comunidad.

No es sorprendente encontrar que los jóvenes homicidas vinculados con el sicariato o el narco menudeo crecen en ambientes hostiles y responden socialmente bajo esas tensiones cotidianas, día con día desde su nacimiento. Por lo general, estos jóvenes fueron resultado de embarazos no deseados, entre padres jóvenes con una escolaridad básica, donde la mujer termina por criar sola a los infantes, ya sea con el padre biológico u otra pareja violenta, en un hogar donde la VIF es el común de cada día. En estos hogares, se encuentran padres que recurren a trabajo no calificado en sectores urbanos menos deprimidos, con infantes que acuden a sus escuelas y regresan a su hogar sin compañía y se mantienen solos la mayor parte del día, creciendo en soledad en los centros educativos bajo la ley del más fuerte, para luego

---

<sup>35</sup> «Resultados Encuesta del PNUD y la UCR revela percepciones sobre la seguridad ciudadana en Costa Rica», Infosegura, acceso el 15 de abril de 2024, <https://infosegura.org/noticias/resultados-encuesta-pnud-la-ucr-revela-percepciones-sobre-la-seguridad-ciudadana-costarica>

<sup>36</sup> Herrera-Rodríguez, *Homicidios en Centroamérica...*

salir al finalizar las clases a la calle con el deseo de asumir de manera temprana un rol como de adulto con el propósito de ganar independencia y sobrevivir por su cuenta<sup>37</sup>.

La falta de un entorno seguro y estable en el hogar lleva a que los jóvenes busquen seguridad y pertenencia en grupos o pandillas que pueden involucrarse en actividades delictivas. La falta de apoyo emocional y la exposición a la violencia también pueden contribuir al desarrollo de problemas de conducta, como el consumo de drogas o el abuso de sustancias, que a su vez aumentan el riesgo de involucrarse en actividades criminales. Por ello, no se duda que esta realidad se ve en La Carpio, en Lomas del Río en Pavas, en Alajuelita, en Fray Casiano o el Roble de Puntarenas, en los Corales de Limón y en muchas otras localidades, donde las instituciones están limitadas en aportar entornos seguros en escuelas y colegios, alimentación, seguridad social, recreación y apoyo emocional y espiritual en momentos de crisis en el hogar, esto debido a las medidas de austeridad y estrangulamiento presupuestario<sup>38</sup>.

No puede decirse que la criminalidad, la VIF y la desigualdad sean fenómenos similares, de hecho, no lo son. La violencia doméstica se refiere a cualquier forma de abuso o comportamiento violento que ocurre dentro de un entorno familiar o de pareja, mientras que la criminalidad abarca una amplia gama de conductas delictivas<sup>39</sup>.

Si embargo, debido al ciclo de violencia que viven niñas, niños y adolescentes en su infancia, estos tienen mayor probabilidad de involucrarse en comportamientos delictivos en el futuro. Se puede afirmar que la exposición a la violencia doméstica puede aumentar la probabilidad de que una persona desarrolle comportamientos violentos o delictivos como mecanismo de defensa o como resultado de traumas psicológicos. Hay elementos que hacen que la violencia doméstica y la criminalidad pueden asociarse a factores de riesgo comunes, como la desigualdad socioeconómica, la falta de educación, el abuso de sustancias, entre otros, lo que puede contribuir a un mayor riesgo de comportamientos delictivos<sup>40</sup>.

Si se toma en cuenta que una persona que haya nacido en 1999, a hoy, tendría la edad en la que los noticieros repiten que suelen tener los sicarios, las personas involucradas en el comercio globalizado de estupefacientes o el narcomenudeo local. Suelen ser cada vez más jóvenes los arrestados y todos ellos con historias de violencia intrafamiliar y abuso en su pasado; lo que lleva a detenerse y mirar el mapa de dónde se ha venido.

Se usa la metáfora de que se inicia un viaje cuyo mapa prometía una sociedad mejor que la que se deja atrás, antes del ajuste estructural. Sin embargo, se han encontrado perdidos en un terreno marcado por la sombría realidad de los homicidios, la desigualdad socioeconómica y la violencia intrafamiliar. Desde este punto de

<sup>37</sup> César Alfonso Velásquez-Monroy, «Crimen organizado, orden divergente y vecindarios vulnerables», *EURE* 36, n.º 108 (2010): 49-74.

<sup>38</sup> Meoño-Segura, *Evolución, actualidad y...*

<sup>39</sup> María Vanessa Romero-Ortiz, Jorge Loza-López y Felipe Machorro-Ramos, «Violencia del crimen organizado relacionada a los sectores económicos en México: Una propuesta de categorización», *Polis* 12, n.º 36 (2013): 477-495.

<sup>40</sup> *Ibid.*

partida, entre las décadas de 1980 y 1990, se ha atravesado senderos escarpados y laberínticos, enfrentando desafíos que parecían insuperables. A lo largo de las décadas, se ha tropezado con obstáculos que han exacerbado las divisiones sociales y erosionado los cimientos de la comunidad. En esta actualidad marcada por la tragedia, se ve a las personas confrontadas con la urgente necesidad de trazar un nuevo rumbo, uno que lleve hacia la reconstrucción de un tejido social fracturado y la creación de un entorno seguro y justo para todos. Es hora de que, con determinación y solidaridad, se trace un nuevo mapa que guíe hacia un futuro, donde la paz, la equidad y el respeto mutuo sean el horizonte perseguido con firmeza.

## Nuevo rumbo, es la propuesta

Repasando, se tiene un Estado post guerra civil (1950-1990) que solía atender de forma aceptable la redistribución de la riqueza, que permitió la construcción de una clase media asociada al sector público, y que, mediante los ejes de acceso a la educación de calidad, servicios de salud y seguridad tiene una posibilidad de ascenso social vinculada con la educación. En innegable que la mejora educativa se traduce en una mejor posición socioeconómica, beneficiando tanto a individuos como a la sociedad en general, al promover la equidad y el desarrollo económico.

La tasa de homicidios puede ser un indicador general de la salud de la seguridad pública en un país; ya que puede ser el efecto de un aumento en otros tipos de delitos, como el tráfico de drogas, la violencia doméstica o los crímenes organizados.

Igualmente, los homicidios tienen un efecto significativo en la sociedad y la economía, ya que pueden generar temor en la población, afectar la inversión extranjera, disminuir el turismo y aumentar los costos de la seguridad pública y la atención médica.

Por ello, es interesante observar que a partir del 2015 existe un comportamiento de aumento en la tasa de homicidios después de la década de 1990 que, si bien puede estar influenciada por una variedad de factores, es claro que algunos de ellos van desde condiciones socioeconómicas hasta políticas de seguridad pública y cambios en la estructura del Estado (Tabla 1, siguiente página). Las reformas estructurales del Estado pueden tener efectos indirectos en la tasa de homicidios a través de cambios en la eficacia de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, la redistribución de recursos y otros factores.

La tasa de homicidios puede estar influenciada por factores que van más allá de las reformas estructurales del Estado, como narcotráfico, migración y desigualdad social, entre otros. Además, los eventos internacionales, como conflictos regionales o cambios en el mercado de drogas ilícitas, también pueden afectar la tasa de homicidios en un país, hecho ocurrido claramente con las guerras civiles en Centroamérica; y aunque las altas tasas de homicidios que se ha tenido desde el 2015 han provocado una respuesta más enérgica por parte del gobierno y las fuerzas del orden público, no parece que dichas tasas bajen.

**Tabla 1. Tasa de homicidios comparada de 1971 al 2002 y del 2013 al 2023**  
(Tasa por 100 000 habitantes)

Años	Tasa de homicidios	Año	Tasa de homicidios
71-72	6	2013	8.58
73-75	7.1	2014	9.85
76-78	5.7	2015	11.38
79-81	6.6	2016	11.69
82-84	4.9	2017	12.07
85-87	5.7	2018	11.61
88-90	7	2019	11.07
91-93	7.7	2020	11.13
94-96	8.9	2021	11.41
97-99	8.7	2022	12.82
00-02	7.9	2023	17.2

Fuente: Construcción propia basada en Carranza, Solana-Río e ILANUD<sup>41</sup> y Observatorio de la violencia del Ministerio de Justicia y Paz<sup>42</sup>.

Estos enfoques gubernamentales se les conoce como políticas de seguridad de mano dura, los cuales priorizan medidas estrictas y punitivas para combatir el crimen y mantener el orden público. Este enfoque se puede visibilizar con la implementación de estrategias agresivas y a menudo represivas para enfrentar la delincuencia. Indicadores de estos enfoques son el uso mayor de operativos especiales y penas más severas con sentencias más largas.

Estos enfoques han sido muy populares porque proporciona una sensación de seguridad mayor; sin embargo, como se ha mencionado en diversas oportunidades en este documento, la reducción de la criminalidad solo es temporal, ya que no se han abordado las causas subyacentes, tales como la desigualdad socioeconómica y la reducción de los servicios del Estado, incremento de la pobreza, la educación de mala calidad, el acceso al trabajo y la VIF.

En Costa Rica, a pesar de la aplicación de políticas de *mano dura* como, por ejemplo, la reforma del Código Penal, con el aumento porcentual de los rangos de apuramiento (Tabla 2, siguiente página) y a pesar de la *estabilidad* de los homicidios entre el 2015 y el 2022 (ver Tabla 1), estos no dejan de crecer y se ve tasas de 17 homicidios por cada 100 000 habitantes, la cual es una tasa muy alta a nivel latinoamericano.

<sup>41</sup> Elías Carranza, Emilio Solana-Río e Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). *Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas. 1983-2003* (San José: PEN-CONARE, 2004).

<sup>42</sup> «Homicidio Doloso», Observatorio de la Violencia, acceso el 26 de mayo de 2024, <http://observatorio.mj.go.cr/tipo-de-hecho-violento/homicidio-doloso>

Tabla 2. Aumento en años en el rango de penalidad en delitos frecuentes

Artículo	Tipo penal	Rango original	Rango nuevo	Aumento % en años
11	Homicidio simple	8-15 años	12-18 años	20 %
112	Homicidio calificado	15-25 años	20-35 años	40 %
157	Violación	5-10 años	10-16 años	60 %
158	Violación calificada	8-15 años	12-18 años	20 %
159	Relación sexual con menor	1-4 años	1-10 años	150 %
161	Abuso sexual con menor	2-4 años	3-8 años	100 %

Fuente: Tomado de Sánchez<sup>43</sup>; el porcentaje es elaboración propia.

Igualmente, estas políticas de castigo con enfoque represivo se ven con la creación de nuevas leyes, como la de flagrancia en 2009, reformas como la del Código Penal Juvenil, en 2012, o las de maltrato animal, en 2014, y la de acoso callejero, en 2020, solo por mencionar algunas que han sobrecargado el sistema judicial y penitenciario<sup>44</sup>.

En otras palabras, pareciera ser que, a 40 años del ajuste estructural del Estado y las políticas de desregulación a favor de los mercados, se ha debilitado el accionar del Estado para hacer frente a la criminalidad, aquello que la desigualdad socioeconómica y la VIF empezaron a sembrar.

Este ensayo es apenas una exploración de la forma en que estas decisiones políticas pudieron desencadenar una serie de elementos que dieron las condiciones propicias para construir una sociedad desigual, inmersa en la VIF que siembra personas jóvenes desensibilizadas a la violencia, ya que no es un ambiente extraño, frustrados por no poder acceder a educación de calidad, donde ven impasibles cómo los servicios de salud van en franco declive, tal como lo señala el PNUD y el INEC.

Estas personas excluidas y en pobreza a pesar de que han sido de población reprimida, y de ser excluida por su forma de vestir o hablar, por su origen humilde o por su lugar de residencia, encuentran en los grupos criminales un espacio donde pertenecer, donde pueden subsistir y donde tienen poder y prestigio entre sus iguales.

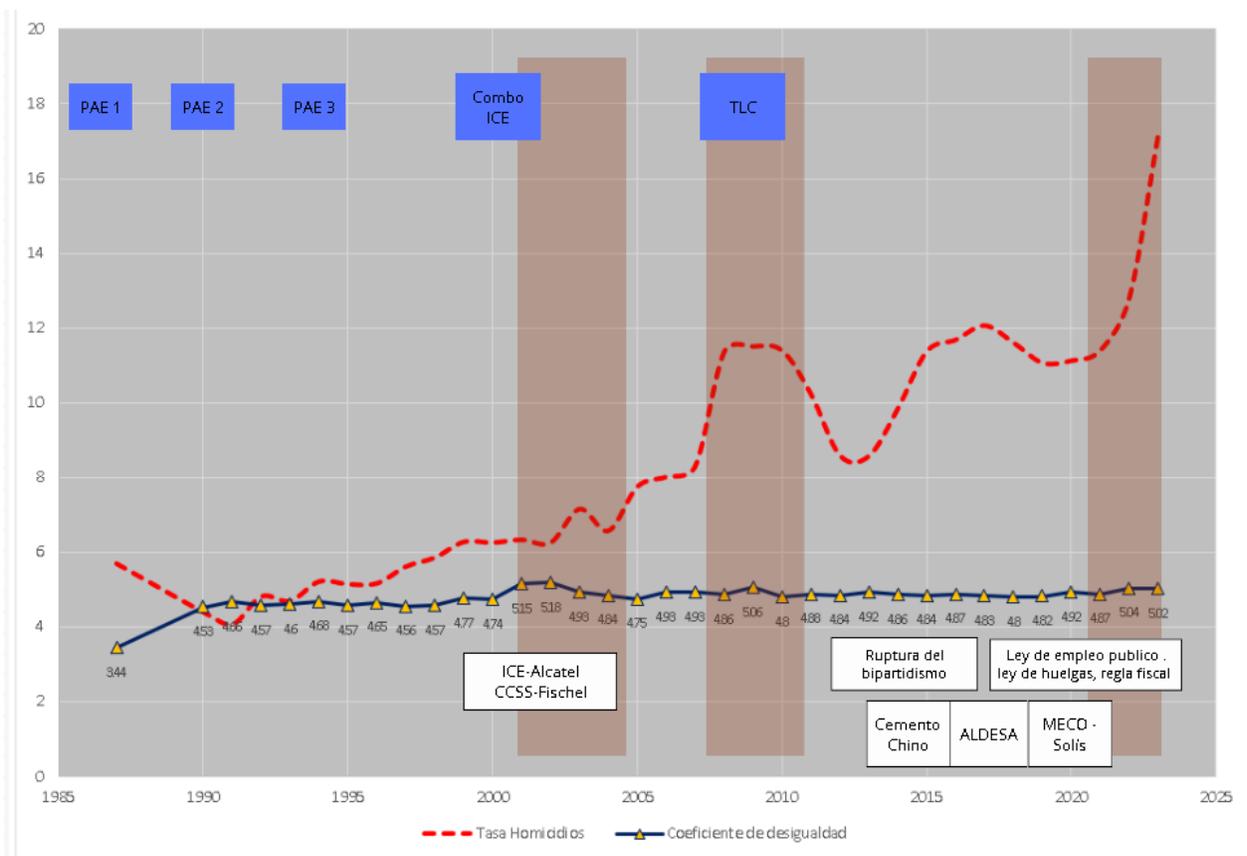
<sup>43</sup> Héctor Sánchez-Ureña, «Las reformas al código penal y sus consecuencias en las prisiones: El caso de Costa Rica», *Revista digital de la Maestría de ciencias penales de la Universidad de Costa Rica. Costa Rica*, n.º 3 (2011): 433-455.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/viewFile/12416/11664>

<sup>44</sup> «Poder Judicial alerta por elevada cantidad de personas en celdas judiciales», Poder Judicial, acceso el 26 de mayo de 2024, <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/669-poder-judicial-alerta-por-elevada-cantidad-de-personas-en-celdas-judiciales>. El presidente de la Corte Suprema de Justicia del 2021, Fernando Cruz Castro, menciona sobre la saturación de dichos sistemas: «Es una situación apremiante y angustiante pues no se está abordando esta problemática como se debe; somos respetuosos de las competencias constitucionales y legales de los Poderes del Estado, por supuesto, porque somos un Estado de Derecho. Pero esta situación está provocando un colapso del sistema penal, con suspensiones de audiencias y juicios, convirtiendo celdas que son sólo de paso, en un sitio de encarcelamiento que contraviene las exigencias internacionales sobre la privación de la libertad».

Al hacer un ejercicio, se visibiliza la correlación de estos fenómenos diferentes; la Figura 1 pone el coeficiente de Gini<sup>45</sup> y la de homicidios por 10 000 habitantes, donde hay una tendencia relacional entre los picos altos de homicidios con los picos altos de desigualdad.

**Figura 1. Correlación entre la tasa de homicidios y el coeficiente de Gini, 1987-2023**



Fuente: Elaboración propia basado en datos de infosegura.org y bancomundial.org

La Figura 1 no busca relaciones de causalidad entre el acontecimiento señalado en los cuadros y las líneas de las categorías; es evidente que cuando el coeficiente de desigualdad de Gini aumenta a más de 0.5, hay un crecimiento de la tasa de homicidios. Esta tendencia se muestra indetenible hasta hoy, donde igual que en el 2000, se tiene un coeficiente mayor a 0.5.

Esto, sin duda, ha generado efectos diversos en Costa Rica, que tanto el Estado de la Nación, el Banco Mundial y el INEC mencionan, como el acceso a la educación, la atención médica, la vivienda, la movilidad social, entre otros. De alguna manera

<sup>45</sup> El coeficiente de Gini o coeficiente de desigualdad es una medida estadística que cuantifica la distribución de ingresos o riqueza dentro de una población donde los valores más cercanos a 0 son menos desiguales a los valores más cercanos a 1. En el caso de Costa Rica en 1981, el coeficiente era de 0,43 al 0,5 actualmente; ese punto de más refleja que la brecha entre los ingresos o la riqueza de las personas más ricas y las más pobres se ha ampliado. Fuente: <https://inec.cr/indicadores/coeficiente-gini-persona>

también generan tensiones sociales, descontento e incluso puede afectar el crecimiento económico a largo plazo, ya que la desigualdad extrema lleva a la exclusión de una parte significativa de la población del proceso económico y social, cosa que se ha repetido a lo largo de este escrito.

Cuando existe una gran disparidad en la distribución de la riqueza y los recursos, puede surgir resentimiento, frustración y alienación en los estratos socioeconómicos más bajos. Esta desigualdad puede alimentar sentimientos de injusticia y marginación, lo que a su vez puede contribuir a tensiones sociales y conflictos.

Esto deja a la sociedad dentro de un triángulo de violencia en el que, como si fuera un iceberg, los puntos más profundos de ese triángulo son la violencia estructural y la violencia cultural. La primera es cuando por estrangulamiento presupuestario o incapacidad legal las estructuras sociales, políticas y económicas niegan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y generan desigualdad y exclusión. La segunda se refiere a las actitudes, creencias y valores que perpetúan la discriminación y la opresión en una sociedad, manifestándose a través de estereotipos, prejuicios y prácticas discriminatorias. Estos puntos del iceberg están ocultos bajo la superficie, pero queda el punto visible del triángulo que es la violencia directa, que es esa forma visible en la VIF y las conductas agresivas de la sociedad<sup>46</sup>.

Es opinión de este autor que la violencia intrafamiliar y la desigualdad socioeconómica pueden alimentar esta tasa, ya sea directamente o a través de la propagación de una cultura de violencia, la formación de grupos delictivos o el acceso a armas de fuego, las personas que experimentan o son testigos de violencia doméstica, pueden desarrollar comportamientos agresivos o violentos como mecanismos de afrontamiento. Esta violencia aprendida puede extenderse más allá del entorno doméstico y manifestarse en interacciones sociales más amplias.

Aún con todos estos elementos, se puede enlazar estos fenómenos que, en conjunto, son factores que pueden crear un entorno propenso a la violencia y la inseguridad. Abordar la violencia intrafamiliar, reducir la desigualdad económica y mejorar las condiciones sociales son pasos fundamentales para construir una sociedad pacífica y segura.

## Tras el horizonte de la reconstrucción social

Sin duda, el control del fenómeno de la violencia actual debe pasar por la lucha contra la criminalidad, pero al mismo momento la disminución de la desigualdad socioeconómica se puede dar con la implementación de políticas fiscales progresivas que gravan de manera más alta a los individuos y empresas de mayores ingresos, mientras se ofrecen beneficios fiscales y programas de apoyo a los grupos de bajos ingresos. Esto puede incluir aumentar los impuestos a los sectores con rentas altas y empresas que actualmente están exoneradas y utilizar los ingresos adicionales para financiar programas sociales en educación, salud y vivienda accesible. Este modelo ha sido muy exitoso en Uruguay, donde se han implementado políticas sociales

---

<sup>46</sup> Percy Calderón-Concha, «Teoría de conflictos de Johan Galtung», *Revista de Paz y conflictos*, n.º 2 (2009): 60-81, <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016389005.pdf>

progresivas, un sistema fiscal relativamente equitativo y ha logrado mantener bajos niveles de desigualdad en comparación con otros países de la región. Programas como el Plan de Equidad y la Reforma Tributaria han contribuido significativamente a estos resultados<sup>47</sup>.

Igualmente, Brasil implementó programas como Bolsa Familia, que tuvieron un impacto significativo en la reducción de la pobreza y la mejora de la redistribución de la riqueza. Sin embargo, la situación económica y las políticas neoliberales del expresidente Bolsonaro han afectado estos avances<sup>48</sup>.

Invertir en sistemas educativos que brinden igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de su origen socioeconómico, está relacionado de forma directa con las políticas del Ministerio de Hacienda que deberían tomar como prioridad estos sistemas. Esto podría incluir programas de educación temprana, becas para estudiantes de bajos ingresos que les permita mantenerse en las aulas, acceso a educación técnica y profesional, así como programas de capacitación laboral para adultos. Además, promover políticas que permitan la contratación equitativa y la igualdad de salario en el mercado laboral.

La familia es una de las instituciones más relevantes de cualquier sociedad, por ello es imperativo generar apoyo no solo a los grupos familiares, sino también a las comunidades, con la implementación de políticas de apoyo a las familias, como el cuidado infantil asequible y de calidad, licencia parental remunerada y programas de asistencia social que ayuden a las familias de bajos ingresos a satisfacer sus necesidades básicas. Además, invertir en programas de desarrollo comunitario que fortalezcan los lazos sociales y promuevan la cohesión familiar.

Dado que es muy probable que la criminalidad sea fruto de la violencia intrafamiliar, se deben generar leyes y políticas que protejan a las víctimas de violencia doméstica, incluyendo la implementación efectiva de órdenes de protección y la prestación de servicios de apoyo a las víctimas, como refugios seguros y asesoramiento psicológico; el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), durante la administración Chaves Robles, ha cerrado muchos de los *puntos violetas*<sup>49</sup> que son refugios para

---

<sup>47</sup> María Daniela Alves Da Silva-Zunini, «Consecuencias de los programas de transferencias en el empoderamiento de las mujeres en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica» (tesis de Maestría en Sociología y Métodos Avanzados de Investigación, Universidad de la Republica de Uruguay, 2023), [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/37480/1/TMS\\_AlvesdaSilvaMar%C3%ADaDaniela.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/37480/1/TMS_AlvesdaSilvaMar%C3%ADaDaniela.pdf)

<sup>48</sup> Marcela Nogueira-Ferrario, «Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar», *Revista de la CEPAL*, n.º 112 (2014): 151-167, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/08d07327-5ef4-4ea6-9e2e-93549089a78e/content>

<sup>49</sup> Los puntos violetas son refugios especializados para mujeres que sufren violencia de género, son espacios seguros donde se le brinda atención psicológica y asesoría legal. Según la Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres, la actual administración del INAMU, en el gobierno de Rodrigo Chaves, elimina la rectoría del Departamento de Violencia de Género sobre los servicios de atención desconcentrando la atención y trasladándolas a áreas programáticas no especializadas en la materia y ajenas al quehacer del Instituto que incluye estos puntos, pasando de tener 36 puntos violetas institucionales en el 2021, a tener 29 en el 2024, y creando otros «puntos violeta» como lugares de capacitación empresarial como restaurantes, comercio y servicios financieros, desnaturalizado la función de dichos puntos. <https://www.inamu.go.cr/-/mujeres-victimas-de-violencia-tendran-mas-lugares-para-solicitar-apoyo>

mujeres víctimas de dicha violencia<sup>50</sup>. También es crucial invertir en programas de prevención que eduquen sobre las relaciones saludables y proporcionen recursos para abordar los comportamientos violentos.

Esta promoción de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres debe existir en todas las esferas de la sociedad, incluyendo el acceso equitativo a la educación, el empleo y la participación política. Esto puede incluir la implementación de leyes y políticas que combatan la discriminación de género, así como campañas de sensibilización que promuevan el respeto mutuo y la igualdad en las relaciones familiares.

Las experiencias de otros países al frenar la desregularización y el debilitamiento de los Estados parecen tener mucho éxito, por ejemplo, los mencionados como Uruguay y Brasil, pero igualmente Sudáfrica ha abogado por ser menos austera en inversión social y por políticas más intervencionistas en la economía para promover el desarrollo y reducir la desigualdad, así como por un sistema internacional más equilibrado y multipolar, en contraposición al predominio unilateral de potencias occidentales. En adición, la experiencia negativa de los países centroamericanos que han implementado medidas de ajuste, sin bien han mejorado su economía, tienen problemas de criminalidad a puntos incontrolables solo resueltos con una muy dura represión militar, similar a la que antaño llevó a Centroamérica a múltiples guerras civiles.

Es hora de detenerse. La interconexión entre el ajuste estructural del Estado, la desigualdad socioeconómica y la violencia intrafamiliar ha delineado un panorama complejo y desafiante en la lucha contra la criminalidad. Los efectos devastadores de las políticas de austeridad, la falta de oportunidades equitativas y la desintegración del tejido social han exacerbado las tensiones y fragilidades en las comunidades.

Abordar estas cuestiones requiere un enfoque integral y colaborativo que priorice la inversión en políticas sociales, la promoción de la igualdad de género y el fortalecimiento de los lazos comunitarios.

Detenerse para ver en este mapa dónde se perdió el rumbo, para de ese modo regresar como nación al compromiso continuo con la justicia social y el bienestar colectivo, es la vía para construir sociedades más seguras, equitativas y resilientes para las generaciones futuras.

#### Formato de citación según APA

Cabezas-Barrientos, G. (2024). Trazando el mapa de la seguridad: Efectos de los programas de ajuste estructural en Costa Rica a partir de la década de 1980. *Revista Espiga*, 23(48), 128-151.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

Cabezas-Barrientos, Gustavo. «Trazando el mapa de la seguridad: Efectos de los programas de ajuste estructural en Costa Rica a partir de la década de 1980». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 128-151

<sup>50</sup> Sylvia Mesa-Peluffo, «El Inamu se reestructura bajo el manto del sigilo», *La Nación*, 28 de febrero del 2024, acceso el 14 de abril de 2024, <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-inamu-se-reestructura-bajo-el-manto-del-sigilo/KDURKBPDIFFC3CWXXVRKIF5M6IE/story/>

## Referencias

- Acuña-González, Guillermo. *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe Regional*. San José: OIM-OIT-MTSS-CECC-SICA-OCLAD-Red de Observatorios del Mercado Laboral-AECID, 2011.
- Alves Da Silva-Zunini, María Daniela. «Consecuencias de los programas de transferencias en el empoderamiento de las mujeres en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica». Tesis de Maestría en Sociología y Métodos Avanzados de Investigación. Universidad de la Republica de Uruguay, 2023. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/37480/1/TMS\\_AlvesdaSilvaMar%C3%ADaDaniela.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/37480/1/TMS_AlvesdaSilvaMar%C3%ADaDaniela.pdf)
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2001.
- Cabezas-Barrientos, Gustavo, Nydia Lizeth Wöltke-Trejo, Miguel Mondol-Velázquez. *Perspectivas sociológicas de la realidad costarricense*. San José: EUNED, 2020.
- Calderón-Concha, Percy. «Teoría de conflictos de Johan Galtung». *Revista de Paz y conflictos*, n.º 2 (2009): 60-81. <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205016389005.pdf>
- Carranza, Elías, Emilio Solana-Río e Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). *Seguridad frente al delito en Costa Rica: magnitud y manifestaciones de la violencia delictiva en las últimas dos décadas. 1983-2003*. San José: PEN-CONARE, 2004.
- Carvajal-Alvarado, Guillermo. «Costa Rica en la época de los programas de ajuste estructural 1985-1992». *Revista Reflexiones* 7, n.º 1 (1993): 1-8. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10558>
- Chamizo-García, Horacio Alejandro. «Las muertes violentas en Costa Rica y sus inequidades geográficas». *Población y Salud en Mesoamérica* 11, n.º 1 (2013): 1-23.
- Cordero-Ulate, Allen. *Clases Medias, movimientos sociales y política en Costa Rica*. San José: FLACSO, 2004. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20120809032730/clases.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20120809032730/clases.pdf)
- Decreto Ejecutivo 36948, de 8 de diciembre de 2011, Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada (*La Gaceta* N° 12 de 17 de enero de 2012).

- Fernández, José Joaquín. «El desempleo y la pobreza extrema empujan a jóvenes en zonas marginales a delinquir». *El Financiero*, 26 de noviembre de 2023. Acceso el 15 de abril de 2024. <https://www.elfinancierocr.com/blogs/la-riqueza-de-las-naciones/el-desempleo-y-la-pobreza-extrema-empujan-a/NJYFACHE6VGBJKZSQRT7ABIBF4/story/>
- Fonseca-Cubillo, Leonel. «Los servicios públicos en Costa Rica ante el impacto de las políticas macroeconómicas y fiscalistas». *Revista de Ciencias Económicas* 27, n.º 1 (2009): 131-144. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7124>
- Herrera-Rodríguez, Mario. *Homicidios en Centroamérica. Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales: Informe final de investigación*. San José: PEN-CONARE, 2019.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. «Nivel de pobreza en hogares disminuye 21.8 % en 2023». Acceso el 12 de abril de 2024 <https://inec.cr/noticias/nivel-pobreza-hogares-disminuye-218-2023>
- Infosegura. «Resultados Encuesta del PNUD y la UCR revela percepciones sobre la seguridad ciudadana en Costa Rica». Acceso el 15 de abril de 2024. <https://infosegura.org/noticias/resultados-encuesta-pnud-la-ucr-revela-percepciones-sobre-la-seguridad-ciudadana-costarica>
- Ley 8204, de 26 de diciembre de 2001, Reforma integral Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (*La Gaceta* N° 8 de 11 de enero de 2002).
- Loría-Ramírez, Max Alberto. *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*. San José: PEN-CONARE, 2015.
- Mesa-Peluffo, Sylvia. «El Inamu se reestructura bajo el manto del sigilo». *La Nación*, 28 de febrero del 2024. Acceso el 14 de abril de 2024. <https://www.nacion.com/opinion/foros/el-inamu-se-reestructura-bajo-el-manto-del-sigilo/KDURKBPDIFFC3CWXRKIF5M6IE/story/>
- Meoño-Segura, Johnny. *Evolución, actualidad y prospecciones del modelo político, institucional costarricense. Hacia una reforma integral que impulse más efectivamente el país que queremos*. San José: Instituto de investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 2003. <https://iice.ucr.ac.cr/informes/EVOLUCION5.pdf>
- Nogueira-Ferrario, Marcela. «Los efectos del programa Bolsa Familia en el consumo familiar». *Revista de la CEPAL*, n.º 112 (2014): 151-167. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/08d07327-5ef4-4ea6-9e2e-93549089a78e/content>
- Observatorio de la Violencia. «Homicidio Doloso». Acceso el 26 de mayo de 2024. <http://observatorio.mj.go.cr/tipo-de-hecho-violento/homicidio-doloso>

- Oficio UCFP-COM-2142-2023, de 8 de diciembre de 2023, Comunicado. Dejar sin efecto circular UCFP-CIR-001-2022 (*Unidad de Control y Fiscalización de Precusores* de 8 de diciembre de 2023).
- Pomareda-García, Fabiola. «ICE instala 13 torres que dan telefonía e internet a 23.000 personas en zonas indígenas». *Semanario Universidad*, 21 de enero de 2022. Acceso el 15 de abril de 2024.  
<https://semanariouniversidad.com/pais/ice-instala-13-torres-que-dan-telefonía-e-internet-a-23-000-personas-en-territorios-indigenas/>
- Piketty, Thomas. *El Capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Poder Judicial. «Poder Judicial alerta por elevada cantidad de personas en celdas judiciales». Acceso el 26 de mayo de 2024. <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/669-poder-judicial-alerta-por-elevada-cantidad-de-personas-en-celdas-judiciales>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2022*. San José: PNUD-EEUCR, 2022.  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzNhNzVhZDIhYlYlY0ZGFmLWlzMmQtOTUxY2I0ZTg2NWVmlwidCI6ImIzZTVkYjVILTI5NDQtNDgzNy05OWY1LTc0ODhhY2U1NDMxOSIsImMiOj9>
- Romero-Ortiz, María Vanessa, Jorge Loza-López y Felipe Machorro-Ramos. «Violencia del crimen organizado relacionada a los sectores económicos en México: Una propuesta de categorización». *Polis* 12, n.º 36 (2013): 477-495.
- Sánchez-Ureña, Héctor. «Las reformas al código penal, y sus consecuencias en las prisiones: El caso de Costa Rica». *Revista digital de la Maestría de ciencias penales de la Universidad de Costa Rica. Costa Rica*, n.º 3 (2011): 433-455.  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/viewFile/12416/11664>
- Velásquez-Monroy, César Alfonso. «Crimen organizado, orden divergente y vecindarios vulnerables». *EURE* 36, n.º 108 (2010): 49-74.  
<https://www.scielo.cl/pdf/eure/v36n108/art03.pdf>
- Velásquez-Orihuela, Daniel y René Leticia Lozano-Cortés. «El aumento del crimen y la disminución de la participación laboral en el ingreso en México». *Apuntes del CENES* 38, n.º 68 (2019): 49-78.  
<https://www.redalyc.org/journal/4795/479563309003/html/>

### Otras fuentes consultadas

- Brenes, G. Informe de notificación de datos de violencia intrafamiliar en Costa Rica - 2014. Dirección Vigilancia de la Salud Unidad de Análisis Permanente de Situación de Salud. Ministerio de Salud. Recuperado de: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos-left/documentos-ministerio-de-salud/vigilancia-de-la-salud/analisis-de-situacion-salud/1639-informe-violencia-intrafamiliar-2014/file>

- Capaldi, D. M., Knoble, N. B., Shortt, J. W., & Kim, H. K. A systematic review of risk factors for intimate partner violence. *Partner Abuse*, 3(2), 231-280, 2012.
- Gonzales, F. Compendio de indicadores Judiciales 2008-2012. Departamento de Planificación. Poder Judicial, 2014. Recuperado de: <https://planificacion.poderjudicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/182-compendios?download=2184:compendio-indicadores-2008-2012>
- Gelles, R. J., & Cornell, C. P. *Intimate violence in families*. SAGE Publications, 1985.
- ICD. Listado de sustancias controladas como precursores o químicos esenciales 2017. Recuperado de: [https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/precursores/tramites/otros/Listado\\_de\\_precursores\\_vigente\\_03112017.pdf](https://www.icd.go.cr/portalicd/images/docs/precursores/tramites/otros/Listado_de_precursores_vigente_03112017.pdf)
- INAMU. Plan nacional de atención y prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y familiares como por hostigamiento sexual y violación, 2012.
- Jiménez, R. Costa Rica y el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica, 2004.
- Pelfini, A. y Fulquet, G. Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. CLACSO, 2015.
- Martinez, A. ICD indicó que en 2023 Costa Rica importó un aproximado de 5 millones de litros de xileno (2024). Portal Delfino.cr. Recuperado de: <https://delfino.cr/2024/02/instituto-costarricense-sobre-drogas-el-xileno-no-es-precursor-del-fentanilo>
- Muñoz, D. Director de ICD dice que xileno no es precursor del fentanilo; experto UCR aclara que sí puede usarse como disolvente para producir drogas. *Semanario Universidad*, 2024. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/director-de-icd-dice-que-xileno-no-es-precursor-del-fentanilo-experto-ucr-aclara-que-si-puede-usarse-como-disolvente-para-producir-drogas/>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Políticas económicas de finales de siglo XX e inicios de siglo XXI: Semilla del desmantelamiento del Sector Agropecuario en Costa Rica

Carlos Alfaro-Rodríguez \*

### Resumen

Este texto pretende dar una visión panorámica sobre el desarrollo histórico del Sector Agropecuario en Costa Rica como eje fundamental del desarrollo económico-social, hasta el impacto de las políticas neoliberales, encabezadas inicialmente por los Programas de Ajuste Estructural (PAE), lo cual ha desincentivado la inversión interna en este importante sector económico del país, lo que ha provocado su debilitamiento. Se expone cómo, durante parte del siglo XX se dio una política asociada a keynesianismo, con un fuerte apoyo estatal, que ha ido reduciéndose y eliminándose, motivado por intereses económicos y por diversas crisis financieras, que provocaron abandonar ese modelo y priorizar en una desregulación a la importación de productos agropecuarios. Por último, se da una serie de recomendaciones que ayudarían a recuperar esta actividad productiva, la cual es esencial para garantizar el sustento y seguridad alimentaria de la población costarricense.

**Palabras clave:** Neoliberalismo, Programa de Ajuste Estructural, política agraria.

\* Licenciatura y bachillerato en Ciencias Agronómicas, con especialidad en Fitotecnia, de la Universidad de Costa Rica. Ex funcionario del Ministerio de Agricultura y Ganadería, donde fue jefe del Departamento de Emprendimiento Rural de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria; encabezó iniciativas en temas de género, emprendimiento, agronegocios, fortalecimiento agroempresarial y comercial, juventud, fomento a la agroindustria. Actualmente jubilado. Correo: calfaror@yahoo.com

## Economic policies by the end of the XX century and beginning of the XXI century: the seed of the agricultural sector dismantling in Costa Rica

### Abstract

This essay aims to provide a panoramic view in regard to the historical development of the agricultural sector in Costa Rica as a fundamental axis of the economic-social development, and the impact of neoliberal policies, headed initially by the programs of structural adjustment (PAE by its Spanish acronym), which has discouraged the internal investment on this important economic sector in the country, provoking its weakening. It is posed how during some part of the XX century, a policy associated with Keynesianism was implemented with a strong government support that has been reduced and eliminated, driven by the economic interests and varied financial crisis, provoking the abandonment of this model and prioritizing on the deregulation of the imports of agricultural products. Lastly, a series of recommendations are given that would help to recover this productive activity, which is essential to guarantee the livelihood and food security of the Costa Rican population.

**Keywords:** Neoliberalism, structural adjustment program, agricultural policy.

## Introducción

El destino de la sociedad costarricense siempre ha estado unido a las ricas tierras agrícolas, las cuales proporcionan alimentos a su población y además fortalecen su economía. La evolución del Sector Agropecuario ha pasado por un proceso histórico que incluye diferentes enfoques y modelos que se han ajustado a las corrientes macroeconómicas y los flujos de comercio internacional que influyen sobre la economía costarricense.

Este texto pretende dar un recorrido por los principales hechos que han traído al Sector Agropecuario a menos desde hace cuarenta años, pese a que, como se verá, a mediados del siglo XX se dio un fuerte apoyo al sector y se procuró dotarle de herramientas para que se constituyera en la base de la alimentación costarricense; también, se verá cómo, a partir de la década de 1980, se dio un proceso inverso al que se traía hasta esa fecha, debido a las obligaciones adquiridas por el Estado para acceder a empréstitos del Fondo Monetario Internacional (FMI), en lo que se llegó a llamar los Programas de Ajuste Estructural. Este repaso concluye con las políticas del gobierno actual, el que abiertamente ha dejado claro, con sus políticas, que desea eliminar a este sector.

Finalmente, se dará una serie de recomendaciones que ayudarían a mejorar la situación en la cual se encuentra actualmente el Sector Agropecuario, enfocadas sobre todo en temas de diálogo con los productores, mejora en la legislación y en la calidad de los productos ofrecidos, así como el incentivo de apoyos económicos y del rescate de instituciones que colaboran con la producción sostenible, competitiva y comercio justo de los productos.

## Contexto del Sector Agropecuario en Costa Rica

Previo a la independencia, en la época colonial, la agricultura del país era básicamente de subsistencia, con el cacao y tabaco como principales productos de comercio; ya en los albores de la República, siglo XIX, se da el *boom* del café, grano bien aceptado en los mercados europeos. Este nuevo cultivo genera ingresos que el Estado invierte en mejorar las vías de comunicación, con el fin de facilitar la exportación; además, se da la creación de bancos o casas de moneda, cuyo propósito era ayudar a las personas con tierras para que fortalecieran su producción de café. A esto se suma que los diferentes gobiernos aprobaron la legislación y creación de instituciones estatales para el fortalecimiento del Sector Agropecuario.

Se podría hacer un amplio recorrido en estos tres ejes: económico, jurídico e institucional, pero para este ensayo se contextualizará solamente algunos casos de relevancia para el Sector. En primer lugar (Tabla 1, siguiente página), económicamente se vio el impulso de los créditos bancarios gracias a la creación de las Juntas de Crédito Agrícola, labor encomendada al Banco Internacional, el cual posteriormente se convirtió en el Banco Nacional, cambio que trajo consigo la reestructuración del financiamiento agropecuario. La función de estas juntas iba más allá de solamente otorgar créditos, sino que conforme se fueron consolidando, llegaron a ser espacios de capacitación para pequeños productores. Otro aspecto

económico que tuvo un impacto positivo fue la creación de los seguros para las cosechas, lo que llegaba a aliviar ante eventualidades que afectarían la producción<sup>1</sup>.

**Tabla 1. Fortalecimiento económico del Sector Agropecuario**

Año	Política económica	Descripción
1914	Creación de Juntas de Crédito Agrícola del Banco Internacional	Facilitación de financiamiento a pequeños propietarios, de forma directa, democrática, justa y adecuada.
1936	Sustitución de Banco Internacional por Banco Nacional, reorganización de créditos rurales	Colaboración en la educación agropecuaria y financiera a pequeños productores según su actividad productiva.
1970	Seguros de cosechas	Reducción de consecuencias ante una eventualidad que se traduzca en un impacto negativo para la producción del Sector Agropecuario.

Fuente: Elaboración propia a partir de Chacón-Hidalgo y Andrea Montero-Mora<sup>2</sup>; e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)<sup>3</sup>.

En cuanto a la legislación, esta se enfocó en ordenar los temas de propiedad y uso de los terrenos, la regulación de cultivos y su comercio, la educación técnico-agropecuaria, así como el uso de plaguicidas y la especificación de qué se entiende por Sector Agropecuario para el Estado, tal como se aprecia en la Tabla 2.

**Tabla 2. Legislación relacionada con el Sector Agropecuario**

Año	Legislación	Descripción
1865	Ley 31, Ley Hipotecaria	Ordenamiento jurídico de la propiedad, posesión, defensa del derecho para poseerla y explotarla.
1885	Ley 30, Código Civil	Definición de bienes, clasificación, derecho de posesión, propiedad de usufructo, servidumbre, sociedades, dominio, obligación de hipoteca y prenda.
1956	Ley 2072, Ley crea la Junta Defensa Tabaco y Regula Relación Productores e Industrias	Regula todo lo relacionado con el cultivo y comercio del tabaco.
1957	Ley 2160, Ley Fundamental de Educación	Establece la creación del técnico medio agropecuarios en los colegios del país.

<sup>1</sup> Manuel Chacón-Hidalgo y Andrea Montero-Mora, *El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica* (San José: Imprenta Nacional, 2015).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *Seguros agropecuarios y gestión de riesgo. Tendencias y experiencias internacionales: Memoria* (San José: IICA, 2007).

1961	Ley 2790, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre	Establece controles sobre la explotación de recursos naturales, tierras, fauna y flora.
1961	Ley 2852 Ley de Sanidad Vegetal	Control de plagas y enfermedades en cultivos, regulación manejo de equipos y productos químicos.
1997	Ley 7064, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	Delimita el Sector Agropecuario por parte del Estado, indicar que está compuesto por «todas las entidades o programas que realizan actividades en áreas específicas de la agricultura, la ganadería y la pesca marina».

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación relacionada con el Sector Agropecuario<sup>4</sup>.

Finalmente, acerca de las instituciones (Tabla 3), el Estado se encargó de dotar de entidades que cumplieran diversas labores relacionadas con el Sector Agropecuario, aunque se pueden resumir en tres grandes áreas: En primera instancia se tiene la investigación, enfocada en mejoramiento de prácticas de uso y cuidado de cultivos, así como en la variedades de semillas; luego la extensión, es decir, la intervención para que las condiciones fueran las más adecuadas en los diferentes productos relacionados con la el sector; finalmente, la educación, especialmente con talleres y capacitaciones relacionados con el agro. A esto se puede agregar un cuarto eje, relacionado con la regulación de precios y productos agropecuarios.

**Tabla 3. Instituciones creadas para el Sector Agropecuario**

Año	Institución	Descripción
1890	Escuela de Agricultura	Formación de peritos y capataces agrícolas.
1890	Sociedad Científica Agrícola	Charlas técnicas y divulgación escrita: <i>Boletín de Agricultura Tropical</i> .
1900	Granja Nacional de Agricultura	Espacio de investigación y enseñanza de temas agrícolas.
1911	Departamento de Agricultura	Investigación, promoción, divulgación y asesoramiento técnico.

<sup>4</sup> Ley 31, de 31 de octubre de 1865, Ley Hipotecaria (*Colección de leyes y decretos* año 1865, semestre 2, tomo 1, página 194, 31 de octubre de 1865). Ley 30, de 19 de abril de 1885, Código Civil (Congreso de la República, de 19 de abril de 1885). Ley 2072, de 15 de noviembre de 1956, Ley Crea la Junta Defensa Tabaco y Regula Relación Productores e Industrias (*Colección de leyes y decretos* año 1956, semestre 2, tomo 2, página 387, de 15 de noviembre de 1956). Ley 2160, de 25 de setiembre de 1957, Ley Fundamental de Educación (*Colección de leyes y decretos*, año 1957, semestre 2, tomo 2, página 205, de 25 de setiembre de 1957). Ley 2790, de 20 de julio de 1961, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (*Colección de leyes y decretos* año 1961, semestre 2, tomo 1, página 56, de 20 de julio de 1961). Ley 2852, de 6 de noviembre de 1961, Ley de Sanidad Vegetal (*Colección de leyes y decretos* año 1961, semestre 2, tomo 2, página 565, de 6 de noviembre de 1961). Ley 7064, de 29 de abril de 1987, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG (*Colección de leyes y decretos*, año 1987, semestre 1, tomo 1, página 261, de 29 de abril de 1987), artículo 30.

1926-1928	Escuela Nacional de Agricultura / Centro Nacional de Agricultura	Colonización de lotes baldíos, defensa del cultivo del café, enseñanza e investigación agropecuaria.
1940	Universidad de Costa Rica, Facultad de Agronomía (hoy Facultad de Ciencias Agroalimentarias) de la Universidad de Costa Rica	Formación de profesionales en ciencias agronómicas.
1948	Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA) / Servicio Nacional de Extensión Agropecuaria	Programas de extensión agropecuaria. Inicio formal del Servicio de Extensión Agrícola.
1949, 1960	Ministerio de Agricultura e Industria / Ministerio de Agricultura y Ganadería	Ministerio encargado del Sector Agropecuario.
1949	Clubes 4S	Educación agropecuaria a personas menores de edad y mujeres.
1956	Consejo Nacional de Producción	Fomento de producción agrícola e industrial, así como la seguridad alimentaria y estabilización de precios de alimentos.
1961, 1982, 2012	Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) / Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) / Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	Entidad encargada del área de colonización de tierras y del desarrollo humano en su área de influencia.
1970 / 1983	Departamento de Riego y Drenaje / Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	Gestión del uso racional de las aguas subterráneas y superficiales para fines agropecuarios.
1970 / 2006	Servicio Veterinario Oficial / Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	Supervisión, prevención y control de la salud animal.
1978	Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)	Formulación y asesoría en la conducción de políticas públicas.
1978	Oficina Nacional de Semillas	Certificación de semillas.

1987, 2002	Oficina del Arroz / Corporación Arroceras Nacional (CONARROZ)	Rige las relaciones entre productores y agroindustriales arroceros.
1994	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	Administración y regulación del sector pesquero y acuícola.
1997	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	Prevenir la introducción y controlar las plagas que amenacen a los cultivos.
2001	Instituto Nacional de investigación y Transferencia de Tecnología (INTA)	Investigación y transferencia de métodos agro-productivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Agricultura y Ganadería<sup>5</sup>, Pérez-Zeledón<sup>6</sup> y Legislación relacionada con el tema<sup>7</sup>.

Como se observa en la Tabla 3, el Sector Agropecuario tuvo un gran impulso debido a la acumulación de actos jurídicos y administrativos, con un alto grado de nacionalismo y de aplicación de conocimiento técnico, lo que al final se constituyó en una estrategia país, cuyo conductor fue el Estado, gracias a la enorme inversión en el desarrollo y aseguramiento de la alimentación de la nación. Un aspecto por rescatar sobre este periodo es que el esfuerzo involucró varios sectores y propició la construcción de caminos, ampliación de la red eléctrica y de telecomunicaciones, así como la dotación de agua potable, servicios de salud y de seguridad ciudadana<sup>8</sup>.

Todas estas acciones responden al llamado modelo *keynesiano*<sup>9</sup>, caracterizado por una fuerte intervención estatal, con un planteamiento estratégico de grandes inversiones de dinero público (modelo de industrialización por sustitución de importaciones), con el fin de incrementar la producción (oferta), especialmente de granos, para así fomentar una mayor demanda; además, intenta crear más productos con valor agregado, diversificar con nuevos productos, fomentar la exportación de productos agropecuarios, facilitar las oportunidades de negocios en nuevos espacios

<sup>5</sup> «El Ministerio de Agricultura y Ganadería por más de setenta años ha apoyado la labor del productor agropecuario», Ministerio de Agricultura y Ganadería, acceso el 19 de julio de 2024, [https://www.mag.go.cr/acerca\\_del\\_mag/historia/historia%20grafica-MAG-100anos-ago-2015.html](https://www.mag.go.cr/acerca_del_mag/historia/historia%20grafica-MAG-100anos-ago-2015.html)

<sup>6</sup> Pedro Pérez Zeledón, *Colección de artículos sobre política agrícola* (San José: Tipografía Nacional, 1910).

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo 111, de 11 de enero de 1890, Establece la Escuela de Agricultura (*Secretaría de Estado en el despacho de Instrucción Pública*, de 11 de enero de 1890). Ley 2035 de 17 de julio de 1956, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (*Colección de leyes y decretos*, año 1956, semestre 2, tomo 2, página 31). Ley 2656, de 4 de noviembre de 1960, Ley de Presupuesto Extraordinario (*La Gaceta* N° 251, de 8 de noviembre de 1960).

<sup>8</sup> Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>9</sup> Gonzalo Combita y Pedro Clavijo, «Keynes y las vertientes nekeynesiana y poskeynesiana: una revisión metodológica», *Debate Económico* 5, n.º 3 (2016): 7-32; el *keynesianismo* se comprende como la teoría propuesta por John Maynard Keynes, derivada de su obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936), como respuesta a la crisis de finales de la década de 1930, en ella se establece que el Estado debe tener un papel interventor en la economía de los países, esto porque los mercados no se regulan naturalmente. Esta intervención se oponía al liberalismo clásico y proponía que debía haber un gasto presupuestario público, denominado política fiscal, en instituciones con poder para controlar la economía en épocas de recesión. En Costa Rica este modelo se empieza a aplicar para la década de 1940, especialmente con la fundación de la Segunda República.

económicos y generar más empleo, entre otros, todo ligado con las políticas de control y regulación de precios de productos en la cadena de valor, gracias a políticas fiscales duras con el producto importado (proteccionismo). No obstante, esta construcción de relaciones de mercado no significa abandonar la política de fomento a la agroexportación<sup>10</sup>.

Para llevar a cabo esta estrategia, el Estado se valió de varias instituciones, cada una con labores específicas. En este proceso el Consejo Nacional de Producción (CNP) fue primordial, ya que su función se enfocó en la producción, apoyada con la venta de semilla, llevar todo el proceso de compra, almacenamiento y venta de granos, entre otros, lo que garantizaba la seguridad alimentaria del país y mejorar la economía de quienes lo producían. Por otra parte, se tenía al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el cual, como líder del Estado en la materia, velaba por la investigación en técnicas de cultivos y pecuarios, así como en la extensión agropecuaria, el mejoramiento genético en plantas y ganadería, organizar las agrupaciones agrícolas y diversificar los productos, además de la defensa del patrimonio agrícola y pecuario. Asimismo, se rescata la labor del ITCO/IDA/INDER, cuya función se basaba en el tema de tenencia de tierras con fines agrícolas y pecuarios, así como fomentar la creación de empresas de autogestión y comunitarias e incluso con apoyo en el giro de créditos agrarios, de manera que disminuía la alta presión social por la tenencia y de medios de subsistencia. Finalmente se tenía al Banco Nacional, con sus Juntas de Crédito Rural, que se encargaba de financiar al sector<sup>11</sup>.

Entre los resultados de esta intervención estatal se observa un incremento progresivo en la cantidad de hectáreas sembradas de café, banano, maíz, frijol y arroz, principalmente, pasando de alrededor de 160 000 en 1950, a cerca de 270 000 para 1984. Esta política también propició la incorporación de personas a ese campo laboral, con el paso de menos de alrededor de 170 000 en 1950 a más de 200 000 en 1984, lo que convertía a este sector como el mayor productor de empleo en el país<sup>12</sup>. En cuanto a los créditos, este rubro se mantuvo variable a través de los años, por ejemplo, en 1960 se tuvo alrededor de ¢ 150 millones de colones en el financiamiento al sector, gracias a la colaboración de las Juntas Rurales de Crédito, monto que no disminuyó hasta 1966, cuando se bajó a alrededor de ¢ 120 millones; el rubro máximo se alcanza para 1976, cerca de ¢ 250 millones, para, a partir de ese punto, tener un descenso progresivo hasta llegar a menos de los ¢ 150 millones en 1980<sup>13</sup>. La tendencia inicial mostraba una clara confianza entre prestamista y deudor, pero además tenía el plus de contar con asesoría técnica y servicios de apoyo en la reducción de pérdidas.

Estos montos además se sustentaban en el aumento de presupuesto de las instituciones estatales encargadas de trabajar con el Sector Agropecuario, con un paso de 9,7 % (referente al presupuesto nacional), en 1973, para un equivalente de ¢

---

<sup>10</sup> Ileana Muñoz y Claudio Vargas, «La producción de fertilizantes en Costa Rica y el modelo estatal costarricense: El caso FERTICA», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 18, n.º 1 (1992): 61-83.

<sup>11</sup> Chacón-Hidalgo y Montero-Mora, *El Banco Nacional...*

<sup>12</sup> Jorge León-Sáenz y Nelson Arroyo-Blanco, *Estadísticas: Proyecto de Historia Económica de Costa Rica en el siglo XX* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) y Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica (CIHAC), 2015.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

292,8 millones, a un 17,7 % en 1976, ¢ 1 232,3 millones, lo que demuestra el interés gubernamental en apoyar al Sector. Asimismo, para el MAG se dio un incremento de ¢ 35,6 millones en 1973 a ¢ 199,4 millones en 1976, mientras que entre las demás instituciones el aumento fue de ¢ 247,2 en 1973 a ¢ 1032,8 en 1976<sup>14</sup>. Un dato revelador sobre estas asignaciones es que, mientras el Producto Interno Bruto (PIB) creció de los casi ¢ 3000 millones, en 1957, a los casi ¢ 10 000 millones, en 1980, en comparación, el PIB Agropecuario se mantuvo siempre menor a los ¢ 2000 millones, es decir, el crecimiento no fue porcentualmente equivalente, lo que significa un decrecimiento de inversión, pese a que, como se vio, se invertía más dinero en el sector.

Asimismo, esta reforma agraria ejecutada por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO, posteriormente IDA y luego INDER), alcanzó la entrega de títulos para más de 2000 familias, a 1969, con más de 35 000 hectáreas entregadas; además, se otorgó 6505 hectáreas a 17 empresas comunales (principalmente cooperativas), para beneficiar a 517 familias, y de 10 parcelas individuales de un total de 24 942 hectáreas, con lo que se benefició a 835 familias<sup>15</sup>. Con esto también se vio un incremento en la producción y en la compra de productos por parte del CNP en productos como el arroz en granza, el maíz, el frijol y el sorgo<sup>16</sup>; así como el aseguramiento, lo que se evidencia con el incremento de 1038 hectáreas aseguradas en 1973 a 55 000 hectáreas en 1976<sup>17</sup>.

Estos datos también se vieron reflejados en el incremento de las exportaciones de origen agropecuario durante la década de 1970, con el paso de \$ 177,7 millones en 1970, del total de \$ 231,3 millones de ingresos nacionales, a \$ 396,3 millones en 1976, del total de \$ 588,6 millones de ingresos nacionales por este rubro. Este hecho refleja una producción eficiente en los dos frentes que poseía el Sector Agropecuario, primero el abastecimiento del consumo nacional, luego la producción exportable. El primero de ellos se sustentaba en los granos básicos, mientras que el segundo en productos específicos como el café, banano y carnes bovinas.

Para este punto, Costa Rica se había convertido en un Estado Benefactor-Empresario, en el que tenía participación empresarial como único dueño hasta abarcar espacios con capital mixto, a imagen de lo que Suecia estaba haciendo durante las décadas de 1970 y 1980 del siglo XX. De esta política estatal surge la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo Sociedad Anónima (CODESA), mediante la Ley N°5122, de 1972, cuya característica de sociedad anónima la hacía regirse por el Código de Comercio. Su principal función era la promoción del desarrollo económico del país gracias a la creación y fortalecimiento de las empresas privadas con dinero público, hasta abarcar una economía mixta (pública-privada). La misma ley le otorgaba los mecanismos para alcanzar las metas y su entrada en funciones se dio en 1973<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Oficina Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA), *Información básica del Sector Agropecuario de Costa Rica* (San José: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA): 1977.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> León-Sáenz y Arroyo-Blanco, *Estadísticas: Proyecto de...*

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Ley 5122, de 16 de noviembre de 1972, Crea la Corporación Costarricense de Desarrollo CODESA (*Colección de leyes y decretos*, año 1972, semestre 2, tomo 3, página 1228, de 16 de noviembre de 1972). Mylena Vega, «CODESA, política institucional y luchas por el poder (1974-1984)», *Revista*

Este dato es relevante porque muchas de las empresas que conformaron CODESA provenían del Sector Agropecuario, lo que propició, o intentó, la reducción de los costos de producción al incorporar insumos nacionales, como fertilizantes (caso Fertica<sup>19</sup>), además de la búsqueda de nuevos productos de cultivo y su industrialización para la exportación, tales como frutas y algodón, entre otros.

Ahora bien, la experiencia de CODESA no fue exitosa, ya que llegó a tener grandes pérdidas financieras, además erosionadas por la rivalidad con el Estado Empresario-Benefactor, esta disputa entre lo público y lo privado fue de la mano de los discursos ideológicos imperantes de la Guerra Fría, que fueron llenando el imaginario de la población de ideas en contra de los Estados intervencionistas. El fin de este choque de diferentes visiones, se produce en 1997, cuando se emite la Ley Liquidación de CODESA<sup>20</sup>, lo que provoca el cierre de la empresa madre y la venta de algunas de sus empresas. A este contexto se debe sumar que el Estado acarrea deudas desde finales de la década de 1980, incrementadas por las diferentes crisis mundiales, lo cual se verá en el siguiente apartado.

### **El postkeynesianismo, Programas de Ajuste Estructural y su afectación en el Sector Agrícola**

El caso de CODESA es solo un aviso de lo que se vendría a partir de la década de 1980, pero no el único responsable de la crisis. Durante la década de la década de 1970 se dio una serie de situaciones globales que afectaron fuertemente la economía de los países, entre ellas se puede destacar el embargo petrolero árabe de 1973 y su consecuente recesión internacional hasta 1979, endeudamiento acumulado por el país por préstamos internacionales, caída de los precios de los productos nacionales de exportación y déficit financiero del Estado<sup>21</sup>.

Todo esto acarrió varias consecuencias que impactaron al Sector Agropecuario, entre otros factores, por la aceleración de la inflación y la inestabilidad de los sectores exportadores; a esto se sumó la devaluación del colón en relación con el dólar, lo que a su vez provocó la escasez de la segunda divisa; asimismo, hubo incremento en los intereses y reducción real de los salarios, aunado al incremento de precios de los alimentos y bienes y servicios, aumento del desempleo, cierre de empresas, lo que desencadenó un incremento en la pobreza<sup>22</sup>.

Ante esta situación, el Estado intentó contrarrestar las consecuencias a partir de acciones como la contención y estabilización de la devaluación del colón, la reducción del déficit público, el incremento en los salarios reales, la reducción de la masa de dinero, incrementación de intereses y de cantidad de dinero prestado, venta directa de productos básicos por parte del CNP a través de los *Estancos*, reducción

---

*Centroamericana de Administración Pública*, n.º 7 (1984): 69-95. Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>19</sup> Fertilizantes de Centroamérica

<sup>20</sup> Ley 7656, de 10 de enero de 1997, Liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo CODESA (*La Gaceta* N° 20, de 29 de enero de 1997); Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>21</sup> Muñoz y Vargas, «La producción de...»; Vega, «CODESA, política institucional...»; Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>22</sup> Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

de gasto e inversión público y renegociación de deuda externa, con el modelo de *condicionalidad cruzada*<sup>23</sup>.

Esta situación llevó al país a realizar un acuerdo de contingencia con el FMI, en 1985, a través del Banco Mundial y como parte de las exigencias de los bancos privados agrupados en el llamado Club de París, el cual se condicionaba a Costa Rica a seguir una ruta trazada por la entidad para obtener el préstamo, denominado Programa de Ajuste Estructural (PAE); esto, obligó a cambiar el modelo económico que se tenía hasta ese momento y, con ello, el desarrollo de la población<sup>24</sup>.

Dentro de las obligaciones con el FMI, se encontraba la eliminación de las distorsiones de la economía planificada-proteccionista, con el fin de estabilizar la economía. Así, nace el ahora denominado PAE I (1985, administración de Luis Alberto Monge Álvarez, 1982-1986), el cual se enfocó en la reestructuración de la producción, la diversificación industrial, la inclusión de exportaciones no tradicionales y en especial en introducir una economía de corte liberal, es decir, sin la intervención del Estado, para dar paso al fortalecimiento del sector privado. Por su parte, el PAE II (1989, administración de Óscar Arias Sánchez, 1986-1990) se podría considerar una extensión del primero, con un enfoque claro hacia la acentuación de la economía liberal, mientras que el PAE III (1995, administración de José María Figueres Olsen, 1994-1998) se dirigió hacia una reforma del Estado<sup>25</sup>. Esto permitió el ingreso de una *nueva economía*, enfocada en dos grandes propósitos: la reducción del Estado y la liberación de los mercados, es decir, promoción de la apertura y exportación, así como el fomento a la inversión extranjera, con el fin de incluir al país a los mercados internacionales, luego de realizar los ajustes necesarios para competir<sup>26</sup>.

En general, los PAE tendieron a transformar la producción hacia una mayor eficiencia productiva y, de ser posible, de menor costo, gracias a la aplicación de tecnologías innovadoras de apoyo, mayor productividad laboral, mayor productividad del campo de la industria, en la búsqueda de los mercados interno y en especial el externo. Además, los ajustes estructurales se orientaron a eliminar las distorsiones que impiden el desarrollo de un sector, eliminar las barreras o impedimentos que estorban la mejora competitiva y que alcancen a facilitar un rápido desarrollo del sector y del país, todo orientado hacia la construcción de una base productiva eficiente y dirigida especialmente a exportar, a partir de los factores de un mercado libre o relativamente libre y con competencia. Esta política PAE chocó con grupos de privilegio empresariales, sindicatos, agro productores, con especuladores de la moneda, defensores de la política pública del tipo estatal y gente del pensamiento de la economía liberal<sup>27</sup>.

De estas reformas, queda evidenciado que el Sector Agropecuario se vio fuertemente lesionado, en primera instancia porque la producción local no se podría comparar con los niveles de producción de los mercados internacionales, lo cual se notó en la caída de la productividad, en los sistemas de apoyo y en los precios de producción,

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> *Ibíd.*; Muñoz y Vargas, «La producción de...»; Juan Manuel Villasuso, *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica* (San José: CEPAL, 2000).

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

debido a la falta de apoyo de parte del Estado; con esto se obligó también a una apertura de la competencia<sup>28</sup>. Un ejemplo de esto es que para 2014 se bajó la cantidad de hectáreas sembradas de café, banano, maíz, frijol y arroz a alrededor de 230 000, luego de que, como se vio, para 1984, un año antes de la aplicación del PAE I, se estaba más cerca de las 300 000<sup>29</sup>.

Para el periodo de gobierno de 1982 a 1986, con la presidencia de Monge Álvarez, el programa de gobierno contenía algunos elementos del Modelo de Sustitución de Importaciones, lo que sumado a su lema *Volvamos a la Tierra*, hacía indicar que se continuaría con un Estado de justicia social favorable para las personas propietarias de tierras agrícolas y con una iniciativa de producción agroexportadora, ya que se enfocaba en la producción de más alimentos, la exportación de productos agropecuarios para la obtención de divisas, el desarrollo de *agroenergéticos* para sustituir el petróleo, la generación de empleos y de una sociedad de personas propietarias y no de proletarias gracias al apoyo de medianos y pequeños agricultores; pero en contra tenía los elevados precios de petróleo, necesario para la producción del país, lo que no ayudaba a disminuir la deuda externa y, para agravar la situación, en ese periodo se dio la salida de la Compañía Bananera de las fincas en la Zona Sur del país<sup>30</sup>.

En este contexto se da la aplicación del PAE I, por lo que el programa *Volvamos a la Tierra* no se vio afectado severamente, pese a que el Estado ya daba como un fracaso el modelo que apoyaba al Sector Agropecuario y tenía claro que la manera de estabilizar la economía debía ser *rápida e indolora*, evitando el descalabro humano del desempleo rural, lo que obligó a una rápida reorganización del sector campesino y la búsqueda de nuevas alternativas de exportación, como cítricos en la Zona Norte, por ejemplo. Así, se tenía dos ideologías económicas encontradas en un mismo momento; por un lado, el *keynesianismo*, con su ideología socialdemócrata, y por otro lado la tendencia con tintes neoliberales, que tenía a los defensores del libre mercado, globalista<sup>31</sup>.

Durante este periodo se dio un fuerte debate sobre el nuevo modelo de desarrollo que debía seguir el país, con un análisis sobre la relación costo-beneficio que implicaba la injerencia del Estado en las actividades productivas, así como la eficiencia en la labor de la banca pública en el financiamiento y de la privatización de áreas o empresas completas vinculadas con CODESA, entre otros entes estatales. Esta discusión, enfocada en el control del mercado cambiario y la estabilización del colón y renegociación de la deuda externa, entre otros, se dio con el fin principal de reducir la inflación, reducir el desempleo y ordenar la hacienda pública<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>29</sup> León-Sáenz y Arroyo-Blanco, *Estadísticas: Proyecto de...*

<sup>30</sup> Luis Alberto Monge-Álvarez, *Mensaje pronunciado ante la Asamblea Legislativa* (San José: Presidencia de la República de Costa Rica, 1986); Gilberto Rodríguez-Soto y Aarón Josué Rodríguez-Cruz, *La problemática agraria de Costa Rica y sus 66 años de historia, 1939-2005* (San José: IDA, 2007).

<sup>31</sup> Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*; Muñoz y Vargas, «La producción de...»; Juan Manuel Villasuso, *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica* (San José: CEPAL, 2000).

<sup>32</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Memoria Institucional 1985* (San José: MAG, 1985).

Si bien las políticas relacionadas con los PAE socavaron el Modelo de Sustitución de Importaciones, durante este periodo (1982-1986) se alcanzó algunos logros relacionados con el nuevo rumbo que había tomado el país, como el incremento del Producto Interno Bruto Agrícola a 1,4 %, el crecimiento de exportaciones a 7 %, creación de alrededor de 10 000 empleos relacionados con el Sector Agropecuario, producción de semillas (algodón, arroz, frijol, maíz, etc.), entre otros; además de la creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), en 1983, con esto se garantizaba una correcta gestión hídrica para mayor eficiencia de la producción agropecuaria<sup>33</sup>.

A esto se suma las gestiones legales para dar un respiro a las deudas que arrastraban las personas del Sector Agropecuario, principalmente ligados con la modificación estructural del MAG, lo que se vio como una oportunidad para fortalecer los servicios de apoyo estatal e incentivar la productividad relacionada con la incorporación de nuevos negocios orientados hacia la exportación<sup>34</sup>.

No obstante, el Estado había adquirido obligaciones ligadas con los PAE, especialmente con el segundo y el tercero, por lo que paulatinamente el CNP fue abandonando el comercio de granos, además los *Estancos*<sup>35</sup> fueron desapareciendo, a esto se suma la disminución progresiva de presupuesto para este ente. Esto derivó en una fuerte y violenta reducción de personal profesional y técnico del MAG, para el periodo Figueres Olsen (1994-1998), dentro del programa Reforma del Estado, lo que socavó la capacidad operativa de la institución. Con esto, quedó en evidencia que el Sector Agropecuario había dejado de ser un campo de interés nacional y su destino era el eventual desmantelamiento, motivado por las presiones externas al país, muestra de ello es reducción de los servicios del Estado para atender a las familias campesinas, dejando esta labor a las fuerzas de mercado, con la problemática de que este tiene como afán el lucro, contrario al sector público, cuyo fin es el bienestar de la sociedad<sup>36</sup>.

## Cambios en las instituciones públicas relacionadas con el Sector Agropecuario como consecuencia de los PAE

Como se ha venido exponiendo, el país, durante el tercer cuarto del siglo XX, tuvo un papel benefactor y proteccionista con el Sector Agropecuario; pero, las crisis económicas de la década de 1970 afectaron las finanzas públicas y con ello se tuvo que tomar medidas que solventaran esta situación, de allí que, como parte de las obligaciones adquiridas con el FMI, se dio un cambio en las políticas y estructura del aparato estatal, ligadas con el sector, las cuales se repasarán a continuación.

En primer lugar, el ente encargado de liderar en este campo, el MAG, mediante la Ley FODEA<sup>37</sup> de 1987, se enfoca en la regionalización con el fin de atender las necesidades de cada zona del país, gracias a la investigación y extensión

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Los estancos fueron puntos de venta directa administrados por el CNP de productos alimenticios y de otras necesidades en el hogar a la población; con precios más reducidos que la competencia privada.

<sup>36</sup> MAG, *Memoria Institucional 1985...*

<sup>37</sup> Ley 7064, de 29 de abril de 1987, Ley de Fomento...

agropecuaria. Además, se avocó a la atención de manejo y conservación de suelos, organizaciones productoras, industria y producción sostenible; también se crea el Consejo Agropecuario Nacional, entre otros mandatos establecidos en la norma aprobada. La especialización y responsabilidades por instituciones públicas fue la norma, lo que redujo la estructura operativa del MAG.

Anteriormente, para 1977, se había creado el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) para que brindara servicios de administración, información y desarrollo de mercados para la comercialización mayorista y almacenamiento de alimentos a bajas temperaturas, a través del abastecimiento y distribución de alimentos; con este, se crea el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA), que consiste en un mercado mayorista de productos perecederos de origen agrícola<sup>38</sup>.

Por su parte, al ITCO (luego IDA y actualmente INDER) se le dotó de mayor posibilidad de desarrollo agropecuario a través de préstamos, seguros agrícolas y pecuarios, además de la realización de obra pública en zonas rurales, lo que se tradujo en un apoyo a las familias campesinas y a este sector productivo<sup>39</sup>.

Otro aspecto importante es la creación de SENARA, en 1983, con la Ley N°6877, cuyo fin es el aprovechamiento justo y óptimo del agua, con la gestión racional de las aguas subterráneas y superficiales para fines agrícolas. También se estableció el funcionamiento de sistemas de riego, avenamiento y protección de inundaciones. Además, promovía el desarrollo agropecuario mediante el financiamiento de proyectos de riego, dentro de la integración de cadenas de valor<sup>40</sup>.

A esto se suma la Ley N° 7384<sup>41</sup>, con la cual se crea el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), en 1994, ente encargado de la administración, regulación y promoción del desarrollo del sector pesquero y acuícola con enfoque ecosistémico, bajo los principios de sostenibilidad, responsabilidad social y competitividad.

Asimismo, el Programa de Reconversión Productiva Agropecuaria, de 1996, buscaba que el CNP brindara apoyo técnico y financiero para que las organizaciones productoras se convirtieran en agronegocios rentables, competitivos y con mayor valor agregado; esto se hizo con la idea de que la producción nacional fuera competitiva en los mercados internacionales y brindarán mayor bienestar local<sup>42</sup>.

Dentro de los cambios también se agrega la Ley de Protección Fitosanitaria<sup>43</sup>, de 1997, la cual creaba el Servicio Fitosanitario del Estado, con el propósito de proteger

---

<sup>38</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Memoria Institucional 1985...*; Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>39</sup> Ley 2825, de 14 de octubre de 1961, Ley de Tierras y Colonización (*Colección de leyes y decretos*, año 1961, semestre 2, tomo 1, página 394).

<sup>40</sup> Ley 6877, de 18 de julio de 1983, Crea SENARA (Servicio Nacional Aguas Subterráneas y Avenamiento) (*Colección de leyes y decretos*, año 1983, semestre 2, tomo 1, página 24, de 18 de julio de 1983).

<sup>41</sup> Ley 7384, de 16 de marzo de 1994, Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) (*La Gaceta* N° 62, de 29 de marzo de 1994).

<sup>42</sup> Sáenz-Segura y Chaves-Moreira, *Vigésimo Informe Estado...*

<sup>43</sup> Ley 7664, de 8 de abril de 1997, Ley de Protección Fitosanitaria (*La Gaceta* N° 83, de 2 de mayo de 1997).

los vegetales de los perjuicios ocasionados por las plagas que les afectan, evitar y prevenir la inclusión y difusión de estas amenazas, fomentar su manejo dentro del marco del desarrollo sostenible, así como la regulación del uso y manejo de agroquímicos y con ello reducir la afectación humana y ambiental.

Para 2001 se da la creación del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria<sup>44</sup> (hoy Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA), creado con el fin de dar opciones de servicios y productos tecnológicos derivados de su gestión en la investigación, innovación y transferencia de tecnología, esto para promover el desarrollo en el Sector Agropecuario.

Finalmente, en 2006, como parte de este recuento se aprueba la Ley N° 8495<sup>45</sup> para la creación del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), cuyo fin es la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de los animales, además de controlar y garantizar la salud de los animales domésticos, acuáticos y silvestres, entre otros. Estas funciones incluían la inocuidad de los productos, subproductos y derivados para el consumo humano y animal.

La creación de estas instituciones se dio con la idea de especificar las regulaciones relacionadas con el Sector Agropecuario, es decir, se buscaba segregar las funciones en diferentes entidades que velaran por su campo de acción y, con esto, descentralizar el poder, acorde con las políticas impulsadas por los PAE. No obstante, algunas de ellas fueron llevadas a la quiebra (CODESA) y otras han ido siendo eliminadas paulatinamente hasta tener injerencia mínima en su ámbito de acción (CNP).

### **Nuevas crisis económicas y políticas estatales. Consecuencias del abandono al Sector Agropecuario**

Para 2007, el mundo se vio sumido en una nueva crisis económica, la cual afectó el mercado inmobiliario y con ello se produjo la quiebra de varios bancos<sup>46</sup>; esta problemática produjo un proceso de especulación que se tradujo en la subida de precios internacionales de petróleo y con ello el encarecimiento de los alimentos<sup>47</sup>,

<sup>44</sup> Ley 8149, de 5 de noviembre de 2001, Ley del Instituto Nacional de innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (*La Gaceta* N° 225, de 22 de noviembre de 2001).

<sup>45</sup> Ley 8495, de 6 de abril de 2006, Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (*La Gaceta* N° 93, de 16 de mayo de 2006).

<sup>46</sup> Anabelle Ulate, Max Soto, Esteban Jiménez y Víctor Miranda, «Costa Rica Frente a la Gran Contracción», en *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009*, ed. por Anabelle Ulate y Max Soto (San José: UCR-PNUD, 2013), 14-30; la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos surge por la otorgación de créditos hipotecarios a compradores de alto riesgo, debido al incremento de intereses y otros factores, se afectó fondos de inversión y de pensiones, así como bonos de deuda y titularizaciones, lo que a colateralmente afectó las economías de todo el mundo. En Costa Rica la afectación se vio en créditos internacionales y en inversión extranjera directa.

<sup>47</sup> Rudolf Lücke-Bolaños y Nelson Arroyo Blanco, «Estimación de los apoyos a la agricultura utilizando la metodología de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el periodo 2008-2009» en *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009*, ed. por Anabelle Ulate y Max Soto (San José: UCR-PNUD, 2013): «Los precios mundiales de los granos, aceites vegetales, carnes, azúcar, se incrementaron en más de 60 % (...) Para mitigar (...) el gobierno (...) brindó diversos apoyos al sector agropecuario, entre ellos (...) incrementar la producción de granos básicos», 113; se utilizó la metodología de OCDE, que consiste en: «(1) Estimado de Apoyo al Productor (EAP), el cual se subdivide en dos categorías: el Estimado de Apoyo

como parte de una reacción en cadena: hubo aumento en precios del transporte, se dio inflación en las cadenas de valor, proteccionismo de algunos países sobre sus productos alimentarios, mayor consumo de sociedades en desarrollo o emergentes y especulación de agentes económicos en las cadenas de suministros<sup>48</sup>.

En Costa Rica, esta crisis se vio reflejada en la amenaza de un posible faltante de alimentos y un incremento en los precios, en especial por el abandono del Modelo de Sustitución de Importaciones a uno más liberal dependiente de las importaciones, la producción local no era capaz de cumplir con las demandas internas, por lo que se dependía de la importación, incluidos los insumos agrícolas. A esto se agrega que las instituciones del Estado venían disminuyendo el apoyo técnico junto con una reducción presupuestaria en general<sup>49</sup>.

Para contener la crisis, la administración del segundo gobierno de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) ideó el *Plan Nacional de Alimentos*, cuyo fin era reactivar la producción del Sector Agropecuario nacional, con el objetivo de producir y disponer alimentos de la canasta básica<sup>50</sup> (maíz, arroz, frijoles), permitir el acceso de alimentos de calidad a la población y evitar el incremento en la pobreza debido al eventual aumento de precio de los productos de la canasta básica<sup>51</sup>.

Esta política tuvo como resultado la sobreoferta de arroz, lo que obligó a su almacenamiento en los silos del CNP, con lo cual también se aseguraba una estabilidad en su precio de venta. En cuanto al frijol, se dio la compra de toda la cosecha con un precio mayor al de mercado, lo que además de garantizar su demanda, aseguraba el ingreso de las familias campesinas. Por su parte, el maíz no tuvo mayor impacto en siembra y producción, a lo que se suma el incremento de personas beneficiarias del IDA (hoy INDER)<sup>52</sup>.

Pese a esto, debido a la desarticulación del Sector Agrícola, producto de la implementación de los PAE, el país se encontró con que no poseía la estructura institucional pública para tener una rápida acción y coordinación entre los sectores; a esto se agregó la falta de semilla certificada, en la cantidad que el Programa Nacional de Alimentos requería para su correcto funcionamiento. Además, a la fecha no existen datos exactos sobre cuál fue el presupuesto destinado para este programa, es decir, se desconoce el costo real y final. En resumen, se debe indicar que esta política fue un fracaso, ya que pese a ser concebida como una medida urgente de

---

a Precios de Mercado (EAPM) y Otras transferencias, 2) Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC) y 3) Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG)», 114.

<sup>48</sup> Laura Ramírez, *Taller análisis evaluativo del Plan Nacional de Alimentos 2008* (San José: INTA, 2009); Eduardo Alonso, *Evaluación del Plan Nacional de Alimentos de Costa Rica* (San José: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2011).

<sup>49</sup> Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), *Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: Oportunidad para la agricultura nacional* (San José: SEPSA, 2008); Ramírez, *Taller análisis evaluativo...*

<sup>50</sup> Ley 9914, de 19 de noviembre de 2020, Definición de la canasta básica por el bienestar integral de las familias (*La Gaceta* N° 286 de 4 de diciembre de 2020); en su artículo 1 se define como: «Canasta básica tributaria. La canasta básica tributaria es el conjunto de bienes de consumo efectivo primordial del treinta por ciento (30%) de la población de menores ingresos, de conformidad con los datos encuestados o censados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)»; además, también contempla elementos nutricionales para su establecimiento.

<sup>51</sup> SEPSA, *Plan Nacional de...*

<sup>52</sup> *Ibíd.*

corto plazo, se pretendía establecer una ruta de Seguridad Alimentaria basada en la producción nacional, hecho que no se cumplió debido a que los precios internacionales de los alimentos se estabilizaron en los años siguientes, además de que el país ya tenía compromisos político-económicos adquiridos (tratados comerciales y con la Organización Mundial del Comercio, OMC), relacionados con el Sector Agropecuario<sup>53</sup>.

Justamente, entre estos compromisos se encontraba el recientemente firmado Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, el cual fue validado con el Referéndum de octubre de 2007, hecho que terminó de cerrar el camino de desmantelamiento del Sector Agropecuario y consolidó el nuevo modelo económico marcado por las desregulaciones aceptadas de poca o nula protección estatal y limitada intervención<sup>54</sup>. Este hecho se dio principalmente por que los PAE, aplicados en las décadas de 1980 y 1990, habían preparado el camino.

Entre las consecuencias de la firma del TLC, se encuentra la reducción gradual de aranceles de importación hasta llegar a cero y, con ello, la desaparición de la protección, esto afectó la importación de frijol y maíz principalmente, ya que dejó en desventaja a la producción nacional, debido a que también se eliminó los subsidios existentes; además, los productos importados se encuentran en igualdad de condiciones legales y técnicas en relación con los nacionales y más bien se equipararon las nacionales a las externas, esto se traduce en igualdad de condiciones para la competencia (excepto con los del Programa Abastecimiento Institucional del CNP); entre otras políticas que desincentivaron la producción nacional y dio al traste con que, pese a los tiempos disponibles, el sector local no se ajustara a las nuevas condiciones, especialmente por la falta de apoyo estatal<sup>55</sup>.

Esta falta de apoyo provino de varios campos, por ejemplo, desde las instituciones públicas, con la falta de soporte en investigación tecnológica y extensión agropecuaria, al menos con propuestas viables; tampoco existía un plan de mejora en la competitividad en rubros de financiamiento, inversión ni capacitación que propiciara el fortalecimiento del Sector Público Agropecuario; asimismo, el MAG tampoco se comprometió en mejorar las condiciones a mediano y largo plazo para las familias campesinas y en la competitividad de los agrosistemas, sino que, al contrario, se siguió disminuyendo su presupuesto y se continuó con la presentación de propuestas para desaparecer instituciones, como el CNP. En contraste, sí hubo impulso para políticas que fortalecieran las importaciones, como parte del cumplimiento de los tratados existentes<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Alonso, *Evaluación del Plan...*

<sup>54</sup> Kimberly Valverde Fallas, «Análisis de la duración de los flujos de exportación de Costa Rica a nivel de producto mediante modelos de sobrevivencia» (trabajo final de investigación aplicada a consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Estadística para optar al grado y título de Maestría Profesional en Estadística, Universidad de Costa Rica, 2022).

<sup>55</sup> Nelson J. Salazar, *Efectos de los TLC en la región centroamericana: Un análisis actualizado y crítico con respecto a los derechos fundamentales, el medioambiente y la soberanía alimentaria* (Managua: Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo y Jubileo Sur Américas), 118. De hecho, a nivel centroamericano, Costa Rica es el país que menos apoyo directo brinda al Sector Agropecuario, pese a ser el segundo que da mayores apoyos de servicios generales.

<sup>56</sup> *Ibid.*

Así se llega al gobierno Chaves Robles, el cual impulsa la Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032 (2022-2026), pero en él lo que se aprecia es la inexistencia de un componente estratégico nacional en la producción de alimento por parte del Sector Agropecuario, lo que deja claro que el apoyo estatal del gobierno Chaves Robles se enfoca en la importación y no en la producción nacional (claro ejemplo con la *Ruta del Arroz*<sup>57</sup>), esto se convierte en la culminación de un proyecto de destrucción del Sector Agropecuario costarricense, orquestado desde la implementación de los PAE, y con el apoyo de los gobiernos anteriores y los partidos políticos predominantes, especialmente los que han ostentado el poder en los últimos 40 años, Partido Liberación Nacional (PLN), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y Partido Acción Ciudadana (PAC), quienes, pese a que al menos contaban con un rubro de apoyo al sector, marcaron el camino que hoy lleva a una total desatención de la población campesina<sup>58</sup>.

Muestra de esta ruta marcada es la constante disminución de presupuesto para el Sector Agropecuario, que pasó del 5 % al 4 % en los últimos diez años, lo que también se refleja en la participación en el PIB, al bajar en igual porcentaje en el mismo periodo. Pese a esto, los niveles de población económicamente activa se mantienen estables, con picos que sobrepasan el 12 %, aunque en este lapso se pasó de 9,7 %, en 2013, a 10,1 % en 2022<sup>59</sup>.

## Desarticulación y problemáticas actuales del Sector Agropecuario

Las afectaciones en el sector agropecuario se han venido presentando de varias formas, aunque quizá la que más daño ha causado ha sido la eliminación de los controles en las cuotas de importación y en los precios, realizada por el CNP<sup>60</sup>.

Muchos de estos cambios se debieron a que el nuevo proyecto del Estado se enfocaba más en la protección de actividades económicas novedosas, vinculadas con el turismo y la industrialización, además de otras enfocadas más en los mercados externos que en las producciones tradicionales y de *autosustento*<sup>61</sup>. Lo que queda claro, es que la política neoliberal, en específico con la aplicación de los PAE en el Sector Agropecuario, se ha traducido en una «Reconversión en la base de la economía con acento en un abandono paulatino a la dependencia de la agricultura como soporte de su producción»<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Álvaro Murillo, «Cuestionamientos a ‘ruta del arroz’ motivan a Chaves a salir a ‘asesinar mentiras’», *Semanario Universidad*, 13 de marzo de 2024, acceso el 19 de julio de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/cuestionamientos-a-ruta-del-arroz-motivan-a-chaves-a-salir-a-asesinar-mentiras/>, política del gobierno Chaves Robles (2022-2026), que eliminó el 86 % del arancel de importación del grano con el argumento de abaratar los precios al consumidor, lo que afectó a los productores locales, sin ver una reducción real en los precios de venta.

<sup>58</sup> Salazar, *Efectos de los...*

<sup>59</sup> Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), Boletines estadísticos 2013-2023 (San José: SEPSA, 2013-2023).

<sup>60</sup> Luis Paulino Vargas-Solís, *Costa Rica, 1985-1997: Liberalización y Ajuste Estructural o la autodestrucción del neoliberalismo* (San José: EUNED, 2002).

<sup>61</sup> Luis Paulino Vargas-Solís, «El proyecto histórico neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis», *Revista Rupturas* 6, n.º 1 (2016): 145-160.

<sup>62</sup> Freddy Esquivel, «Neoliberalismo en Costa Rica: Secuelas en la cuestión social durante el siglo XX», *Cátedra Paralela*, n.º 9 (2021): 85.

Al mismo tiempo que se vienen ejecutando estas políticas, con proyectos legislativos que vienen a dismantelar directamente al Sector Agropecuario, como el Proyecto de Ley Orgánica Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Sector Agropecuario, Pesquero, Acuícola y Rural, expediente 23 397, presentado en 2023, enfocado en darle gran poder a la persona jerarca del ramo, con incidencia directa en SFE, SENASA, al centralizar la administrativa en el Ministerio, dejando solo en labores técnicas a las instituciones indicadas, mientras que SENARA e INTA desaparecerían al ser absorbidas por el Ministerio. Este proyecto no se ha presentado al plenario a la fecha de publicación de este texto<sup>63</sup>.

Con el expediente 23 914, Proyecto Ferias del Agricultor<sup>64</sup>, que quitaba la responsabilidad de la gestión administrativa y legal de esta actividad a las personas agricultoras como organizaciones a otro modelo con intervención directa del Estado; no obstante, el proyecto fue rechazado por la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa<sup>65</sup>.

A estas iniciativas se unen la del expediente 23 606, Ley para impulsar la Producción y la Productividad Nacional (Fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el sector de energía de MINAE y PYMES de MEIC) en el Ministerio de la Producción, en otras palabras, la creación de un súper ministerio, con las implicaciones que esto trae, ya que cada uno de los que lo integrarían tiene funciones distintas en el nivel técnico y administrativo<sup>66</sup>. También el expediente 23 951, que plantea el cierre de la Corporación Arrocerera Nacional (CONARROZ)<sup>67</sup>; el expediente 23 402, Cierre del Consejo Nacional de la Producción y Transformación del Programa de Abastecimiento Institucional en la Promotora de Comercio

---

<sup>63</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 397: Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural (de 10 de octubre de 2023).

<sup>64</sup> Ley 6035, de 3 de enero de 1977, Mercados Libres Productores y Artesanos Locales Municipales (*Colección de leyes y decretos*, año 1977, semestre 1, tomo 1, página 16). Ley 8533, de 18 de julio de 2006, Regulación de las Ferias del Agricultor (*La Gaceta* N.º 159 de 18 de agosto de 2006). Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Evaluación general de Ferias del Agricultor* (San José: MAG, 1981). Las ferias del agricultor son una costumbre heredada de la época colonial, aunque no se conocían con ese nombre y semejaban más un mercado; ya para el siglo XX, era común que en las plazas de los pueblos se reunieron productores y compradores para realizar sus intercambios. Con el aporte dado por las políticas estatales, para 1977, con la Ley 6035 se implementan las primeras ferias para 1979. En 2006, se emite la Ley 8533, que llega a regular más formalmente este tipo de actividades. En sí, este tipo de ferias nacen para darle a los productores la posibilidad de ofrecer directamente sus productos a las personas consumidoras, con ello se garantiza un precio justo, ya que se elimina a intermediarios dentro de la transacción.

<sup>65</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 914: Ley de Creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario PIMA y creación del Programa Nacional de Ferias del Productor Agropecuario (4 de setiembre de 2023).

<sup>66</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 606: Ley para impulsar la producción y la productividad nacional (Fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el Sector de Energía de MINAE y PYMES de MEIC en el Ministerio de la Producción) (3 de marzo de 2023).

<sup>67</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 951: Ley para el cierre de CONARROZ (12 de octubre de 2023), proyecto que se puede ligar con la llamada *Ruta del arroz*.

Agropecuario de Costa Rica<sup>68</sup>. Todas estas propuestas no se han aprobado en sus respectivas comisiones legislativas y por tanto no se han presentado al plenario. También se debe recordar las reiteradas ocasiones de intentos de cierre o venta de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), sustento financiero del CNP, lo que sería el cierre automático del Consejo.

A hoy, las principales problemáticas que aquejan al Sector Agropecuario están relacionadas especialmente con la desigualdad existente entre los entornos urbanos y rurales, este fenómeno, pese a tener múltiples causas y no menoscaba exclusivamente al sector, es relevante porque la pobreza afecta más en las zonas rurales, además hay menos mano de obra calificada, menor calidad en la educación pública y menos acceso a fuentes de empleo<sup>69</sup>.

A lo anterior se suma que, institucionalmente, se da una fragmentación que impide la coordinación y la articulación de esfuerzos en pro del sector; asimismo, como consecuencia de esto, se deja de atender temas como la seguridad alimentaria, la cual está fuertemente ligada con la producción. Asimismo, otro de los problemas detectados en el sector está relacionado con la gobernanza de los recursos hídricos, especialmente por la falta de acceso que tienen los pequeños productores. Además, sigue faltando la creación de mercados locales que promuevan la venta de productos tradicionales y no tradicionales<sup>70</sup>.

Por otra parte, la transformación del IDA al INDER tampoco ha generado resultados hasta el momento, mientras el primero se enfocaba en un tema de otorgamiento de terrenos para la creación de asentamientos campesinos, el segundo tiene como función el consolidar la regionalización y promoción de actividades a partir del acceso a los servicios públicos en todos los territorios del país, hecho que a la fecha se ha hecho ineficientemente; por ejemplo, para 2017, el INDER tuvo un presupuesto mayor al del MAG en más de 10 000 millones (aunque estos ingresos del INDER no son manejados directamente por el Ministerio de Hacienda, sino que provienen de partidas específicas), pero la ejecución fue de alrededor de 67 % del total (por el contrario, el MAG ejecutó cerca de mil millones más de su presupuesto original, la mayoría en salarios, ya que su presupuesto es más operativo y que tiene un decrecimiento constante en la asignación de presupuestos, en concordancia con lo que ocurre con todas las otras instancias del sector), lo que se agrava si se observa que la tendencia fue a no completar las consultorías, servicios de gestión, capacitación y otros más dirigidos al sector<sup>71</sup>. De aquí se desprende el último gran problema del Sector, la falta de un proyecto que acople al INDER con el MAG en temas puntuales sobre la inversión en el desarrollo rural según las necesidades que posee el agro.

---

<sup>68</sup> Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 402: Cierre del Consejo Nacional de Producción y Transformación del Programa de Abastecimiento Institucional en la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica (17 de octubre de 2022).

<sup>69</sup> Programa Estado de la Nación (PEN). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible 2018* (San José: CONARE, 2018).

<sup>70</sup> Luis Barboza-Arias, Alejandro Rodríguez-Miranda y Fernando Sáenz-Segura, «Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio», *Revista Rupturas* 10, n.º 2 (2020): 1-20.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

## Conclusiones

Como se observó a lo largo de este texto, el país, a mediados del siglo XX, tuvo una fuerte tendencia hacia un Modelo de Sustitución de Importaciones, evidentemente *keynesiana*, lo que permitió tener una economía basada en la producción nacional de alimentos, gracias al proteccionismo estatal, manifestado en políticas de financiamiento y otorgamiento de tierras a las personas campesinas de Costa Rica. Para esto, el Estado dotó de una serie de políticas económicas de créditos y seguros que incentivaran la producción nacional; además creó una legislación que favoreciera la obtención de tierras y garantizaran la calidad de los productos agrícolas y pecuarios. Asimismo, se estableció una serie de instituciones que colaborara con la investigación, extensión y capacitación en temas agropecuarios, lo que robusteció a este sector durante buena parte del siglo XX, pese a que el incremento presupuestario en esta área no fue equivalente al nacional.

Fue en la década de 1970 cuando el país se ve sumido en una crisis económica ocasionada por factores externos, principalmente la subida de los precios del petróleo, que afectó aún más el endeudamiento, esto llevó a tomar medidas radicales para solventar la situación, que para los ochenta se volvía asfixiante. Así, se llega a acuerdos con el FMI, con el fin de acceder a créditos (*condicionalidad cruzada*) para estabilizar la economía, pero debía cambiarse la política proteccionista (Modelo de Sustitución de Importaciones, MSI) por una más liberal. De este modo se inicia con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, cuya función principal se basó en la desarticulación del aparato estatal, en este caso del Sector Agropecuario, con la promoción de importaciones antes de la producción nacional.

Por este motivo se empezó a debilitar o desarticular las instituciones que controlaban y colaboraban con el Sector Agropecuario, con la inserción de políticas desfavorables, disminución de presupuesto, derogación y creación de legislación que incentiva la inversión en otras áreas como turismo y la exportación de *postres* (frutas como la piña y el banano), privilegiando las importaciones productos agroalimentarios y buscando un cambio de las economías hacia otros segmentos económicos como principales fuentes de ingresos de país.

Esta ruta trazada por varios gobiernos alcanza su clímax en el gobierno de Rodrigo Chaves Robles (2022-2026), al observar que en sus políticas no hay incentivos para que se reactive el Sector Agropecuario, sino que, por el contrario, se enfoca en la importación de productos, en detrimento de lo nacional, lo que a la postre terminaría en la destrucción de este importante aporte económico del país. Es evidente que el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), basado en la producción nacional de alimentos, no se establece; considerando su cumplimiento con la dependencia a la importación de alimentos.

Finalmente, la vulnerabilidad del país al depender de la importación de alimentos lo que indica es la necesidad de mantener una Política Agroalimentaria acorde con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, basada en la producción nacional. Lo ocurrido con la crisis hipotecaria de 2007 fue un claro ejemplo de lo que se puede sufrir si se depende de un mercado internacional incierto; como nación, se corre el peligro o riesgo por ser dependientes de alimentos del exterior y del desmantelamiento de toda estructura agro-productiva nacional.

## Recomendaciones

Como posibles respuestas a las problemáticas que acarrea el Sector Agropecuario costarricense, se debe tomar consciencia de la importancia que este sector posee para el país, además de recordar el valor histórico que ha tenido para el desarrollo de Costa Rica, tanto en el mercado nacional como en el mercado internacional, ya que el desarrollo de la nación ha estado estrechamente relacionado con cultivos como el del café.

Sin duda alguna, un tema esencial por mejorar es la comunicación, específicamente en la promoción del diálogo permanente dentro de la política nacional de producción sostenible y competitiva para la agricultura y la ganadería, bajo acuerdos de competitividad; es decir, el establecimiento de programas de trabajo conjunto entre los diferentes sectores, siempre con el compromiso de tener apertura a las diversas ideas y la capacidad de alcanzar consensos en beneficio del Sector Agropecuario y de la población en general.

Además, es importante que se establezca una política nacional de producción sostenible y competitiva para la agricultura y la ganadería, la cual debe enfocarse en el análisis y posibles soluciones para resolver las problemáticas que aqueja al sector productor, en apego a la sostenibilidad ambiental y económica. Esto requiere de un acuerdo entre el sector privado y el Estado (alianzas público-privadas), ya que se basaría en la elaboración y ejecución de acciones conjuntas dentro de intereses en común.

En materia de seguridad alimentaria y nutricional, se debe establecer una política que incentive la producción y aseguramiento de alimentos básicos para la población por lo menos para tres meses de consumo, lo que garantizaría la reducción del riesgo de posible desabastecimiento interno y por causas externas. Esta acción sería liderada por el CNP, ente con la potestad legal y el conocimiento técnico-operativo para hacerlo, mediante la adquisición directa y bajo contrato de las cosechas de granos, a un precio competitivo, dentro del programa PAI. Esto también implicaría el acondicionamiento de las instalaciones del CNP.

Otra solución se encontraría en la promoción de ideas innovadoras y emprendedoras en el campo agropecuario, enfocadas en la población joven del país, principalmente para aquellas personas que poseen conocimientos y habilidades técnicas en las ciencias agroalimentarias, de informática y de gestión empresarial, para crear PYMES de agronegocios. Para esto, ya se tiene una estructura compuesta de los colegios técnicos profesionales (Ministerio de Educación Pública) y universidades que imparten estas especialidades; de manera tal que se fomente y apoye las iniciativas emprendedoras en agronegocios por la juventud. Además, la inclusión de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias como PYMES, las cuales a la fecha no se consideran legalmente de este modo, permitiría que accedan a otro tipo de beneficios, establecidos ya por la legislación nacional. Esto requiere de un cambio en la Ley que rige el sector comercial.

Al mismo tiempo, se debe trabajar en la reducción de costos de producción, mediante la eliminación de impuestos para el Sector Agropecuario, esto incidiría directamente en los indicadores de competitividad, eficiencia y productividad; para ello, se requiere de una revisión de la legislación en la excepción fiscal, con la importación

de equipos e insumos de uso para el sector, es decir directamente hacia el productor, no tanto al importador, como ocurre actualmente.

En cuanto al Programa de Abastecimiento Institucional, este se debe fortalecer, ya que es el único canal de comercialización dentro del Estado; esta acción se debe realizar con el fin de democratizar los efectos en la economía rural y requeriría de una agilización en los trámites y procesos del CNP para la compra y pago de productos agroindustriales de alimentos de origen o con componente nacional significativo, además de ampliar la cantidad de proveedores, principalmente la de pequeños y medianos productores agrícolas. Manteniendo un aseguramiento en la calidad del producto, del ambiente y salud de los agricultores; de manera que refuerce y consolide la imagen del programa.

Por su parte, las Ferias del Agricultor se deben ampliar en número y calidad, asimismo, hay que modernizar los centros de venta (espacios donde se realizan las ferias), además en lo administrativo y en el tema de la promoción del mercado de productos nacionales, ya que estas se constituyen en los pocos espacios de venta directa del Sector Agropecuario al consumidor. Estas acciones se alcanzarían con la aprobación de un crédito a la Junta Nacional de Ferias del Agricultor y a su buena gestión en planificar y de administración de conformidad a su Ley.

Aunado a esto, el trabajo de subastas, compraventa de productos agrícolas, ganaderos y de pesca en mercados mayoristas permitiría el establecimiento de un sistema de fijación de precios de los productos, transparente y con una base científica, gracias al uso de métodos modernos de subasta<sup>72</sup>; para ello, se debe disponer de un sistema de información primaria para pronóstico de oferta y salida, posible oferta en el tiempo, lo que sería un apoyo en las decisiones de negocios y evaluación del Sector.

Si se establece un precio mínimo de venta que recibe la persona productora de hortalizas basado en un estudio de costos, ayudaría a evitar las pérdidas económicas en el Sector Agropecuario, así se protege de la especulación de actores que basan su comercio en ese acto y en la explotación de la otra parte. Esto requiere de una revisión y adaptación de la Ley de la Corporación Hortícola Nacional, como ente rector del subsector hortícola.

Además, se requiere de un sistema unificado de extensión agropecuaria, junto con el área de investigación e innovación tecnológica, el cual permita fusionar ambas áreas, lo que agilizaría la respuesta a las problemáticas que aqueja al sector. Esto es parte del diálogo y concertación público-privado. También se requiere de la reducción de costos de producción e impacto a la salud humana y al ambiente de los agro sistemas de producción, con un control fitosanitario apropiado para la producción sostenible,

---

<sup>72</sup> «El Ceida le presenta al Gobierno una alternativa para el comercio justo de productos agrícolas», Katzy O'neal-Coto, Oficina de Divulgación e Información de la Universidad de Costa Rica, acceso el 20 de agosto de 2024, <https://acortar.link/aoEO1n>; como ejemplo se puede citar la propuesta del Centro de Investigaciones en Economía Agrícola y Desarrollo Agroempresarial (CIEDA), de la Facultad de Ciencias Agroalimentarias de la Universidad de Costa Rica, la subasta agrícola es un modelo exitoso en Europa y también se ha implementado en Panamá, la ventaja es que, además de convivir con la Feria del Agricultor y mercados de mayoreo (como CENADA), permite establecer precios más justos a partir de la oferta y demanda de los productos, lo que daría más transparencia porque se involucra a productores y compradores directamente.

especialmente en temas de plagas y el uso de plaguicidas sintéticos, los cuales incrementan los costos de producción y afectan la salud y el ambiente. Aquí el tema de la investigación y la extensión adquieren relevancia para mejorar este aspecto, dentro esquema metodológico de manejo integrado de cultivo.

Finalmente, a nivel de la institucionalidad pública, actualmente se cuenta con suficientes entidades estatales para la atención del Sector Agropecuario, solamente hay que agruparlas en un trabajo colectivo y unificado bajo un principio rector como política unitaria de desarrollo, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia operativa, con resultados óptimos en la producción y economía de este sector. Es indudable que también se requiere de la capacitación constante de su personal, en materia técnica y profesional, pero también en términos de sensibilización de la población a la cual está atendiendo.

#### **Formato de citación según APA**

Alfaro-Rodríguez, C. (2024). Políticas económicas de finales de siglo XX e inicios de siglo XXI: Semilla del desmantelamiento del Sector Agropecuario en Costa Rica. *Revista Espiga*, 23(48), 152-180.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Alfaro-Rodríguez, Carlos. «Políticas económicas de finales de siglo XX e inicios de siglo XXI: Semilla del desmantelamiento del Sector Agropecuario en Costa Rica». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 152-180.

## Referencias

- Alonso, Eduardo. *Evaluación del Plan Nacional de Alimentos de Costa Rica*. San José: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2011.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios. Expediente N.º 23 397: Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural (de 10 de octubre de 2023).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 402: Cierre del Consejo Nacional de Producción y Transformación del Programa de Abastecimiento Institucional en la Promotora de Comercio Agropecuario de Costa Rica (17 de octubre de 2022).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios, Expediente N.º 23 606: Ley para impulsar la producción y la productividad nacional (Fusión del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el Sector de Energía de MINAE y PYMES de MEIC en el Ministerio de la Producción) (3 de marzo de 2023).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios. Expediente N.º 23 914: Ley de Creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario PIMA y creación del Programa Nacional de Ferias del Productor Agropecuario (4 de setiembre de 2023).
- Barboza-Arias, Luis, Alejandro Rodríguez-Miranda y Fernando Sáenz-Segura. «Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio». *Revista Rupturas* 10, n.º 2 (2020): 1-20.
- Chacón-Hidalgo, Manuel y Andrea Montero-Mora. *El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional, 2015.
- Combita, Gonzalo y Pedro Clavijo. «Keynes y las vertientes nekeynesiana y poskeynesiana: una revisión metodológica». *Debate Económico* 5, n.º 3 (2016): 7-32.
- Decreto Ejecutivo 111, de 11 de enero de 1890, Establece la Escuela de Agricultura (*Secretaría de Estado en el despacho de Instrucción Pública*, de 11 de enero de 1890).
- Esquivel, Freddy. «Neoliberalismo en Costa Rica: Secuelas en la cuestión social durante el siglo XX». *Cátedra Paralela*, n.º 9 (2021): 76-101.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). *Seguros agropecuarios y gestión de riesgo. Tendencias y experiencias internacionales: Memoria*. San José: IICA, 2007.

- León-Sáenz, Jorge y Nelson Arroyo-Blanco. *Estadísticas: Proyecto de Historia Económica de Costa Rica en el siglo XX*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE) y Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica (CIHAC), 2015.
- Ley 30, de 19 de abril de 1885, Código Civil (*Congreso de la República*, de 19 de abril de 1885).
- Ley 31, de 31 de octubre de 1865, Ley Hipotecaria (*Colección de leyes y decretos*, año 1865, semestre 2, tomo 1, página 194, 31 de octubre de 1865).
- Ley 2035 de 17 de julio de 1956, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (*Colección de leyes y decretos*, año 1956, semestre 2, tomo 2, página 31).
- Ley 2072, de 15 de noviembre de 1956, Ley Crea la Junta Defensa Tabaco y Regula Relación Productores e Industrias (*Colección de leyes y decretos*, año 1956, semestre 2, tomo 2, página 387, de 15 de noviembre de 1956).
- Ley 2160, de 25 de setiembre de 1957, Ley Fundamental de Educación (*Colección de leyes y decretos*, año 1957, semestre 2, tomo 2, página 205, de 25 de setiembre de 1957).
- Ley 2656, de 4 de noviembre de 1960, Ley de Presupuesto Extraordinario (*La Gaceta* N° 251, de 8 de noviembre de 1960).
- Ley 2790, de 20 de julio de 1961, Ley de Conservación de la Fauna Silvestre (*Colección de leyes y decretos*, año 1961, semestre 2, tomo 1, página 56, de 20 de julio de 1961).
- Ley 2825, de 14 de octubre de 1961, Ley de Tierras y Colonización (*Colección de leyes y decretos*, año 1961, semestre 2, tomo 1, página 394).
- Ley 2852, de 6 de noviembre de 1961, Ley de Sanidad Vegetal (*Colección de leyes y decretos*, año 1961, semestre 2, tomo 2, página 565, de 6 de noviembre de 1961).
- Ley 4521, de 7 de enero de 1970, Creación de los Centros Agrícolas Cantonales (*Colección de leyes y decretos*, año 1969, semestre 2, tomo 2, página 1140, de 7 de enero de 1970).
- Ley 5122, de 16 de noviembre de 1972, Crea la Corporación Costarricense de Desarrollo CODESA (*Colección de leyes y decretos*, año 1972, semestre 2, tomo 3, página 1228, de 16 de noviembre de 1972).
- Ley 6035, de 3 de enero de 1977, Mercados Libres Productores y Artesanos Locales Municipales (*Colección de leyes y decretos*, año 1977, semestre 1, tomo 1, página 16).

- Ley 6877, de 18 de julio de 1983, Crea SENARA (Servicio Nacional Aguas Subterráneas y Avenamiento) (*Colección de leyes y decretos*, año 1983, semestre 2, tomo 1, página 24, de 18 de julio de 1983).
- Ley 6289, de 4 de diciembre de 1978, Ley de la Oficina Nacional de Semillas (*Colección de leyes y decretos*, año 1978, semestre 2, tomo 4, página 1344, de 4 de diciembre de 1978).
- Ley 7064, de 29 de abril de 1987, Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG (*Colección de leyes y decretos*, año 1987, semestre 1, tomo 1, página 261, de 29 de abril de 1987).
- Ley 7384, de 16 de marzo de 1994, Creación del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) (*La Gaceta* N° 62, de 29 de marzo de 1994).
- Ley 7656, de 10 de enero de 1997, Liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo CODESA (*La Gaceta* N° 20, de 29 de enero de 1997).
- Ley 7664, de 8 de abril de 1997, Ley de Protección Fitosanitaria (*La Gaceta* N° 83, de 2 de mayo de 1997).
- Ley 7779, de 30 de abril de 1998, Uso, Manejo y Conservación de Suelos (*La Gaceta* N° 97, de 21 de mayo de 1998).
- Ley 8149, de 5 de noviembre de 2001, Ley del Instituto Nacional de innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (*La Gaceta* N° 225, de 22 de noviembre de 2001).
- Ley 8495, de 6 de abril de 2006, Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (*La Gaceta* N° 93, de 16 de mayo de 2006).
- Ley 8533, de 18 de julio de 2006, Regulación de las Ferias del Agricultor (*La Gaceta* N° 159 de 18 de agosto de 2006).
- Ley 9914, de 19 de noviembre de 2020, Definición de la canasta básica por el bienestar integral de las familias (*La Gaceta* N° 286 de 4 de diciembre de 2020).
- Rudolf Lücke-Bolaños y Nelson Arroyo Blanco. «Estimación de los apoyos a la agricultura utilizando la metodología de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el periodo 2008-2009» en *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009*, ed. por Anabelle Ulate y Max Soto (San José: UCR-PNUD, 2013): 113-124.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. «El Ministerio de Agricultura y Ganadería por más de setenta años ha apoyado la labor del productor agropecuario». Acceso el 19 de julio de 2024.  
[https://www.mag.go.cr/acerca\\_del\\_mag/historia/historia%20grafica-MAG-100anos-ago-2015.html](https://www.mag.go.cr/acerca_del_mag/historia/historia%20grafica-MAG-100anos-ago-2015.html).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Evaluación general de Ferias del Agricultor*. San José: MAG, 1981.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *Memoria Institucional 1985* (San José: MAG, 1985).
- Monge Álvarez, Luis Alberto. *Mensaje pronunciado ante la Asamblea Legislativa*. San José: Presidencia de la República de Costa Rica, 1986.
- Muñoz, Ileana y Claudio Vargas. «La producción de fertilizantes en Costa Rica y el modelo estatal costarricense: El caso FERTICA». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 18, n.º 1 (1992): 61-83.
- Murillo, Álvaro. «Cuestionamientos a ‘ruta del arroz’ motivan a Chaves a salir a ‘asesinar mentiras’». *Semanario Universidad*, 13 de marzo de 2024. Acceso el 19 de julio de 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/cuestionamientos-a-ruta-del-arroz-motivan-a-chaves-a-salir-a-asesinar-mentiras/>
- Oficina Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA). *Información básica del Sector Agropecuario de Costa Rica* (San José: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA): 1977.
- O’neal-Coto, Katzy. «El Ceida le presenta al Gobierno una alternativa para el comercio justo de productos agrícolas». Oficina de Divulgación e Información de la Universidad de Costa Rica. Acceso el 20 de agosto de 2024. <https://acortar.link/aoEO1n>
- Pérez Zeledón, Pedro. *Colección de artículos sobre política agrícola*. San José: Tipografía Nacional, 1910.
- Programa Estado de la Nación (PEN). *Informe Estado de la Nación 2018 en Desarrollo Sostenible*. San José: CONARE, 2018.
- Ramírez, Laura. *Taller análisis evaluativo del Plan Nacional de Alimentos 2008*. San José: INTA, 2009.
- Rodríguez-Soto, Gilberto y Aarón Josué Rodríguez-Cruz. *La problemática agraria de Costa Rica y sus 66 años de historia, 1939-2005*. San José: IDA, 2007.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). *Boletines estadísticos 2013-2023*. San José: SEPSA, 2013-2023.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). *Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: Oportunidad para la agricultura nacional*, San José: SEPSA, 2008.
- Sáenz-Segura, Fernando y Juan Manuel Chaves-Moreira. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final: La institucionalidad del Sector Agropecuario costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*. San José: PEN, 2014.
- Salazar, Nelson J. *Efectos de los TLC en la región centroamericana: Un análisis actualizado y crítico con respecto a los derechos fundamentales, el*

*medioambiente y la soberanía alimentaria*, Managua: Instituto de Estudios Ecológicos del Tercer Mundo y Jubileo Sur Américas.

- Ulate, Anabelle, Max Soto, Esteban Jiménez y Víctor Miranda. «Costa Rica Frente a la Gran Contracción». En *Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009*, editado por Anabelle Ulate y Max Soto, 14-30. San José: UCR-PNUD, 2013.
- Valverde Fallas, Kimberly. «Análisis de la duración de los flujos de exportación de Costa Rica a nivel de producto mediante modelos de sobrevivencia». Trabajo final de investigación aplicada a consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Estadística para optar al grado y título de Maestría Profesional en Estadística, Universidad de Costa Rica, 2022.
- Vargas-Solís, Luis Paulino. *Costa Rica, 1985-1997: Liberalización y Ajuste Estructural o la autodestrucción del neoliberalismo*. San José: EUNED, 2002.
- Vargas-Solís, Luis Paulino. «El proyecto histórico neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas* 6, n.º 1 (2016): 145-160.
- Vega, Mylena. «CODESA, política institucional y luchas por el poder (1974-1984)». *Revista Centroamericana de Administración Pública*, n.º 7 (1984): 69-95.
- Villasuso, Juan Manuel. *Reformas estructurales y política económica en Costa Rica*. San José: CEPAL, 2000.

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## La experiencia neoliberal costarricense: análisis de resultados a nivel ambiental, 1980-2023

Edgar Eduardo Blanco-Obando \*  
<https://orcid.org/0000-0002-0165-0676>

### Resumen

El presente texto tiene como objetivo valorar desde la década de 1980 a la actualidad, los cardinales impactos en el ambiente provocados por las principales actividades productivas impulsadas por las políticas neoliberales en el país: la agricultura de exportación y el turismo masivo de sol y playa. El impacto ambiental se valora desde la forma en que la operación de dichas actividades productivas atenta contra la sustentabilidad, entendida como la continuidad y disponibilidad de aquellos recursos naturales necesarios para sustentar los procesos evolutivos de las comunidades humanas. Así, mediante la revisión de literatura y archivos especializados, junto al análisis teórico y estadístico descriptivo, se muestra que la institucionalización del neoliberalismo en Costa Rica obedeció a mandatos de los organismos financieros internacionales en el contexto de superar la crisis de 1980. De igual forma, el fomento de las actividades agrícolas de exportación y turismo masivo ha provocado un severo daño al ambiente que, además de atentar contra la sustentabilidad, cuestiona el concepto de bienestar social que se pretende alcanzar y generalizar desde el neoliberalismo.

**Palabras clave:** Ambiente, desarrollo social, agricultura, turismo.

\* Doctorado y maestría en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona. Licenciatura y bachillerato en Sociología por la Universidad de Costa Rica, de Costa Rica. Docente en la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional, de Costa Rica. Se ha dedicado en diversos centros de investigación al estudio de temas rurales y ambientales. Correo: [edgar.blanco.obando@una.cr](mailto:edgar.blanco.obando@una.cr)

## The Costa Rican neoliberal experience: analysis of environmental results, 1980-2023

### Abstract

The present essay aims to evaluate the cardinal environmental impacts caused by the main productive activities driven by neoliberal policies in the country from the 1980s to the present: export agriculture and mass sun-and-beach tourism. The environmental impact is assessed based on how the operation of these productive activities threatens sustainability, understood as the continuity and availability of the natural resources necessary to support the evolutionary processes of human communities. Thus, through the review of literature and specialized archives, along with theoretical and descriptive statistical analysis, it is shown that the institutionalization of neoliberalism in Costa Rica was in response to mandates from international financial organizations in the context of overcoming the 1980 crisis. Similarly, the promotion of export agriculture and mass tourism has caused severe environmental damage that, in addition to threatening sustainability, questions the concept of social welfare that neoliberalism seeks to achieve and generalize.

**Keywords:** Agriculture, environment, social development, tourism.

## Introducción

La teoría llamada neoliberal surge en Europa durante el período de entreguerras como propuesta para superar los problemas y contradicciones a nivel moral, económico, político y de relaciones comerciales que presentaba la sociedad occidental en la década de 1930. Se proponía básicamente que el Estado debía dedicarse esencialmente a asegurar el cumplimiento de los derechos individuales y la libre operación del mercado para así generar el desarrollo social. De esta manera, el neoliberalismo<sup>1</sup> no pretendía volver al viejo liberalismo, sino más bien reformar el aparato estatal para que funcionara como el promotor de la libertad y el libre mercado desde la concepción de que la libertad económica estaba primero que la libertad política y el mercado libre era el principal generador de bienestar para la sociedad.

Posteriormente, los trabajos de Friedrich A. von Hayek y su discípulo Milton Friedman<sup>2</sup> consolidan en el decenio de 1970 al neoliberalismo como una de las principales teorías económicas, la cual fue promovida a nivel mundial durante el decenio de 1980 desde las administraciones de Margaret Thatcher, en Inglaterra y Ronald Reagan, en Estados Unidos; de igual forma, el trabajo de Friedman en la Universidad de Chicago consolidó a este centro académico como el principal referente teórico del neoliberalismo, cuya influencia repercutió directamente en políticos y gobiernos latinoamericanos. En el caso de Costa Rica, las ideas neoliberales fueron adoptadas y promovidas durante los decenios de 1960 y 1970 por intelectuales conservadores de diversas formaciones académicas, como alternativa a las llamadas políticas de ineficiencia, despilfarro y clientelismo de los gobiernos socialdemócratas en el contexto del modelo desarrollista y de sustitución de importaciones. En sí, el neoliberalismo empezó a convertirse en la principal propuesta para el desarrollo nacional a finales del decenio de 1970<sup>3</sup>, debido a sus postulados de reforma estatal para reducir el gasto público, generar eficiencia y fomentar la liberalización económica y comercial para así producir riqueza y bienestar social.

Para inicios del decenio de 1980, la crisis mundial, junto al elevado endeudamiento producto de la experiencia desarrollista y la pérdida de credibilidad ante los organismos financieros internacionales, crearon un duro escenario económico que obligó a diferentes gobiernos a reformar el Estado y la economía, de acuerdo con los postulados neoliberales. En este sentido, es posible definir al decenio de 1980 como el lapso cuando el Estado costarricense inició la institucionalización de las políticas neoliberales para regir su aparato estatal y productivo, debido a que, además de ser la teoría económica en boga a nivel mundial, fue la condición impuesta por los

---

<sup>1</sup> David Díaz, *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*, 2021, <https://editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/2606-chicago-boys-del-tr%C3%B3pico-historia-del-neoliberalismo-en-costa-rica-1965-200.html>

<sup>2</sup> Friedrich A von Hayek es definido como uno de los creadores del neoliberalismo, junto con el aporte posterior de su discípulo Milton Friedman. El trabajo de ambos fue reconocido en la década de 1970 con la asignación del Premio Nobel en Economía, primero para von Hayek y posteriormente para Friedmann. Dichos trabajos fueron clave para el desarrollo de la teoría neoliberal en la Universidad de Chicago, desde la cual se expande a los organismos internacionales y a las naciones latinoamericanas.

<sup>3</sup> Díaz, *Chicago boys del trópico...*

organismos financieros internacionales para poder volver a ser objeto de crédito y obtener el apoyo financiero y político necesario para reactivar la economía<sup>45</sup>.

La reforma neoliberal se dirigió a controlar el déficit fiscal y mejorar la eficacia del aparato productivo e institucional, con el fin de reducir gastos, ineficiencias y generar riqueza para sustentar los diferentes procesos de desarrollo nacional. De este modo, se ha mantenido en el país el crecimiento hacia afuera mediante la liberalización de las economías bajo el supuesto de que, al asegurar el desarrollo de los mayores sectores productivos, se genera riqueza y oportunidades laborales y empresariales que cubre a los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a los menos favorecidos<sup>6</sup>.

Así, ha sido continuo en el país la eliminación de los obstáculos al comercio y la inversión privada, la reducción del tamaño del aparato estatal, la diversificación de la producción, el crecimiento de las exportaciones y la generación de divisas. Dichas medidas han asegurado la instauración de toda una estructura pública dirigida a atender las demandas y requerimientos de los grandes sectores productivos, principalmente de tipo transnacional, según sus necesidades para crecer e invertir<sup>7</sup>.

Como resultado cardinal de este proceso, se ha consolidado una economía que se sustenta en la promoción de la agricultura de exportación, especialmente de los productos llamados no tradicionales como frutas, flores, tubérculos, etc., y ha crecido la inversión privada, principalmente del tipo transnacional, al igual que el sector de los servicios, esencialmente los turísticos y financieros<sup>8</sup>. De igual manera, se retiraron las ayudas a la agricultura tradicional de alimentos dirigida al mercado interno, por lo que se redujo el dinamismo del sector primario en general, mientras que la seguridad alimentaria pasó a depender de la importación de alimentos más baratos, incluyendo los granos básicos<sup>9</sup>.

Dentro de este escenario de instauración del neoliberalismo como política de Estado, surge el interés por valorar, desde la década de 1980 a la actualidad, los cardinales impactos en el ambiente generados por las que se señalan como principales

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> La reforma formal u oficial del Estado y del sistema productivo nacional, de acuerdo con los postulados neoliberales, inicia en el gobierno de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) y finaliza en el de José María Figueres Olsen (1994-1998); esto con base en los compromisos firmados con el Fondo Monetario Internacional, donde, a cambio de créditos específicos, el país se comprometió a la aplicación de dichas reformas. Estos compromisos se conocieron como Programas de Ajuste Estructural I, II y III.

<sup>6</sup> Para mayor conocimiento de esta situación, puede consultarse el libro de David Díaz-Arias, *Chicago Boys del Trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2021), en el cual se explica detalladamente el proceso político de institucionalización del neoliberalismo en el país, al resaltar los actores y el papel desempeñado, junto a los resultados derivados.

<sup>7</sup> Jeremy Rayner, «A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica», 2015, 321.

<sup>8</sup> Jorge León Saenz, *Historia económica de Costa Rica en el siglo XX* (San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2012).

<sup>9</sup> Elisa Botella Rodríguez, «El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural», *Ager, Revista de Estudios sobre Depoblación y Desarrollo Rural/Journal of Depopulation and Rural Development Studies*, 2 de noviembre de 2011, 1-44, <https://doi.org/10.4422/ager.2011.01>

actividades productivas impulsadas: la agricultura de exportación y el turismo masivo de sol y playa. El daño ambiental de dichas actividades productivas se valora desde la forma en que su operación atenta contra la sustentabilidad, entendida como la continuidad y disponibilidad de aquellos recursos naturales necesarios para sustentar los procesos evolutivos de las comunidades humanas.

En este sentido, de acuerdo con Martínez-Alier y Walter<sup>10</sup>, la exclusión del acceso a bienes y servicios ambientales como energías, agua pura o aire limpio suele producirse al concentrar la explotación, contaminación o destrucción por parte del sistema económico productivo. Por lo tanto, cuando la economía lleva a la apropiación intensiva del medio natural para mantener su crecimiento, suele atentar contra la sustentabilidad, por lo que el bien ecológico escasea y los sectores sociales deben movilizarse e incluso, enfrentarse para asegurar su usufructo.

De este modo, se entiende que una explotación intensiva de los ecosistemas por parte de determinadas unidades productivas pone en riesgo la continuidad de recursos naturales que las comunidades necesitan para satisfacer sus necesidades y completar tanto sus procesos productivos como reproductivos. Por lo tanto, analizar el impacto ambiental desde la sustentabilidad es vital para valorar de una mejor forma los aportes generados al bienestar social por parte de un sistema económico determinado, en este caso, el neoliberal en Costa Rica.

Para la realización del presente texto se recurrió al análisis de fuentes primarias y secundarias junto al empleo de diferentes técnicas de recolección de datos, tales como la revisión de documentos ubicados en archivos institucionales, la clasificación de estadísticas oficiales, así como censos agropecuarios y estudios de caso (fuentes primarias). Del mismo modo, se utilizaron diferentes tipos de análisis de la información recopilada, entre los que destacan los estadísticos descriptivos y los de literatura teórica especializada en los temas de interés, según los objetivos definidos para el ensayo. Para las fuentes secundarias se consultaron y revisaron libros especializados, notas de prensa escrita y artículos científicos, con información sobre el desarrollo del sistema económico neoliberal y el impacto ambiental derivado.

Seguidamente, se presentan los resultados obtenidos del análisis de los datos y la información en general recopilada, lo cual corresponde con los objetivos previamente definidos que orientan y sustentan el presente texto.

## Sistemas productivos desarrollados

Como resultado de eliminar obstáculos al comercio y la inversión, así como de asignar estímulos a la exportación con el fin de fomentar el desarrollo de los sectores productivos más eficientes y capaces de crear divisas y un crecimiento económico que sustente las acciones necesarias para asegurar el bienestar social, el país ha impulsado el desarrollo de la agricultura intensiva y extensiva de exportación no tradicional, junto con el turismo masivo, primordialmente el de sol y playa.

---

<sup>10</sup> Joan Martínez-Alier y Mariana Walter, «Metabolismo social y conflictos extractivos», 2015, 73-104.

## Agroexportación

Con base en los dos censos agropecuarios realizados durante el período de estudio, al empezar el decenio de 1980 (inicio de la reforma neoliberal), el sector agropecuario mostró mayor dinamismo según la ocupación de tierras, basado en la ganadería, usufructo de bosques, producción de alimentos y finalmente, los productos de exportación. Para el 2014, ya consolidada la reconversión productiva según las políticas neoconservadoras, el sector primario perdió dinamismo y se redujeron las extensiones de tierras bajo agroproducción, producto de contraer la agricultura tradicional, pero presentó el crecimiento significativo del sector agroexportador.

De esta manera, entre 1984 y 2014, como se muestra en la Tabla 1, la cantidad total de tierras bajo agroproducción se redujo en 663 922 ha, el porcentaje dedicado a pastos en 10,4 % y las extensiones bajo la producción de alimentos lo hizo en casi un 6 %, mientras que los terrenos dedicados a los productos de exportación crecieron en un 8 %. Por su parte, las tierras boscosas dentro de las fincas crecieron 14,6 %.

**Tabla 1. Total de hectáreas en agroproducción y porcentajes ocupados por alimentos, pastos, bosques y productos de exportación**

Año	Hectáreas	Pastos	Alimentos	Exportación	Bosques	Otro
1984	3 070 340	53,8	12,8	7,7	16	9,7
2014	2 406 418	43,4	6,9	15,7	30,6	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1987 e INEC, 2015.

Por lo tanto, la agricultura de exportación ha venido a superar ampliamente la producción de alimentos tradicionales, por lo que se consolida como uno de los sectores agroproductivos más extensivos y dinámicos, por detrás de los pastos para el ganado y la conservación y explotación de los bosques<sup>11</sup>.

En términos absolutos, la agricultura de exportación ocupó en 1984 un total de 235 535 ha, pasando a 377 214 ha en el 2014, lo que significó un incremento de 141 679 ha en 30 años. En lo que respecta a cifras porcentuales, como se ha mostrado anteriormente, la ocupación de los cultivos de exportación dentro de las fincas nacionales pasó del 7,7 % al 15,7 % en dicho lapso<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> El incremento significativo de las zonas boscosas es resultado de las políticas dirigidas a detener la elevada deforestación causada por el crecimiento agrícola, que para 1984 casi que había acabado con los bosques nacionales. Una de las principales acciones ha sido la promoción de prácticas productivas que incorporan la preservación de la naturaleza como forma de generar recursos monetarios. En este sentido se creó la Ley Forestal (7575) en 1996 que establece como función del Estado velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales, al igual que por la producción, aprovechamiento, industrialización y fomento de los recursos forestales del país. Dentro de dicha ley se instauró el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), como entidad encargada de impulsar el desarrollo del sector forestal y revertir los altos índices de deforestación, principalmente mediante el Programa de Pagos de Servicios Ambientales y los Programas de Crédito Forestal, que otorgan recursos monetarios a los productores por mantener la cobertura boscosa de sus fincas. Por lo que la conservación y creación de bosques se ha consolidado como una de las principales formas de explotación dentro de las fincas, debido a los ingresos económicos que genera.

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2015), *Censo agropecuario del 2014* (San José: INEC, 2015).

Con base en el último censo agropecuario realizado, los mayores cultivos de exportación en el país corresponden a café, cacao, caña de azúcar, palma aceitera y frutas, los cuales se muestran en la Tabla 2 según orden de importancia.

**Tabla 2. Principales productos primarios de exportación según extensión en hectáreas**

Producto	Ha	%
Café	84 133	22,3
Palma aceitera	66 420	17,8
Caña de azúcar	65 062	17,4
Banano	51 758	13,7
Piña	37 660	9,9
Naranja	19 596	5,1
Melón	5913	1,5
Cacao	3169	0,8
Sandía	2357	0,6
Otros	41 146	10,9
Total	377 214	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INEC, 2015.

Dichos productos han mantenido una presencia económica significativa y continua, por lo que en el 2008 representaron el 38 % del total de las exportaciones nacionales<sup>13</sup>; mientras que, en lo que corresponde a su aporte en divisas dentro del Producto Interno Bruto Agropecuario, entre 1990 y 2006 creció en más del 30 %<sup>14</sup>.

## Turismo

A partir de 1990, el turismo es definido como un sector económico clave, capaz de competir exitosamente en los mercados internacionales y generar divisas, por lo que recibe mayores incentivos para su desarrollo. El dinámico avance del sector se aprecia en el crecimiento de la llegada de turistas al país, que pasó de 1 679 051 en el 2005 a 2 925 128 en el 2016 (período prepandémico), para pasar luego a 2 443 531 en el 2023 (período postpandemia)<sup>15</sup>.

Con respecto a la oferta de habitaciones, uno de los principales servicios para el turismo, según número estimado, pasó de 35 003 en el 2003 a 53 651 en el 2022<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Horacio Machado Aráoz, «Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-ex-sistencias decoloniales en nuestra América», *Bajo el volcán, Revista del posgrado de sociología*, BUAP 16, n.º 23 (2015): 11-51, <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2015.16.23.554>

<sup>14</sup> León Saenz, *Historia económica de Costa Rica...*

<sup>15</sup> Instituto Costarricense de Turismo y Funcionarios del Subproceso de Administración de la Información, Anuario Estadístico de Turismo 2015 (San José: ICT, 2015), <https://www.ict.go.cr/en/documents/estad%C3%ADsticas/informes-estad%C3%ADsticos/anuarios/2005-2015/873-anuario-de-turismo-2015/file.html>

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Rectores, *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2023), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8603>

Mientras que, tomando únicamente a las habitaciones con declaratoria turística<sup>17</sup>, entre 1996 y 2015 su número pasó de 13 128 a 22 845, para un incremento de 9717 habitaciones de este tipo en estos casi 20 años. Estas habitaciones fueron ofertadas por empresas de hospedaje, también con declaratoria turística, cuyo número, a su vez, se incrementó en el tiempo, al pasar de 350 en 1996 a 462 en 2015<sup>18</sup>.

Por lo tanto, entre 1996 y 2015, el número de empresas de hospedaje con declaratoria turística aumentó en 112, mientras que las habitaciones que ofertaron lo hicieron en 9717. Esta situación de que el número de habitaciones supera ampliamente la cantidad de empresas de hospedaje se debe al asentamiento de grandes hoteles y resorts con cientos de habitaciones, lo cual evidencia el carácter masivo del turismo predominante en el país.

Este desarrollo turístico, como se muestra en la Tabla 3, desde la presencia de servicios clave para el turismo en el tiempo, ha tendido a concentrarse en la capital y en las zonas costeras del Pacífico. Entre 2005 y 2015, la mayor cantidad de empresas de hospedaje con declaratoria turística se atinó en San José y en los litorales de las provincias de Guanacaste y Puntarenas. Incluso, Puntarenas (que posee la mayor extensión costera del país) presentó en 2005, 2010 y 2015 la mayor cantidad de empresas de hospedaje con declaratoria turística.

**Tabla 3. Cantidad de empresas de hospedaje con declaratoria turística por provincia**

Provincia	2005	%	2010	%	2015	%
San José	106	22,5	130	23,5	111	24,0
Alajuela	61	12,9	82	14,8	71	15,3
Cartago	6	1,2	12	2,5	15	3,2
Heredia	33	7,4	31	5,6	30	6,4
Guanacaste	109	23,1	123	22,2	101	21,8
Puntarenas	123	26,1	147	26,6	115	24,8
Limón	32	6,8	27	4,8	19	4,5
Total	470	100	552	100	462	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de ICT, 2015<sup>19</sup>.

Por su parte, como se reporta en la Tabla 4 (siguiente página), sobre esta misma temática de presencia en el tiempo de un servicio clave para el turista como es el hospedaje, Guanacaste mantuvo, en el 2010 y 2015, la cantidad más elevada de habitaciones con declaratoria turística, siendo incluso en el 2005 apenas superada por San José.

Se aprecia que el turismo promovido en el país presenta la característica representativa de ser masivo y de sol y playa, debido a la presencia en el tiempo de

<sup>17</sup> La declaratoria turística corresponde a un distintivo que otorga el Instituto Costarricense de Turismo a las empresas, luego de que cumplen con ciertos requerimientos definidos, con el fin de que se posicionen mejor en el mercado.

<sup>18</sup> Instituto Costarricense de Turismo, *Anuarios Estadísticos* (San José: ICT, 2016).

<sup>19</sup> Instituto Costarricense de Turismo y Funcionarios del Subproceso de Administración de la Información, *Anuario Estadístico de Turismo 2015*.

numerosas empresas con cientos de habitaciones, concentradas en playas de Puntarenas y Guanacaste.

**Tabla 4. Número de habitaciones con declaratoria turística por provincia**

Provincia	2005	%	2010	%	2015	%
San José	4.755	28,4	5.359	25,4	6.145	26,8
Alajuela	1.622	9,7	2.481	11,8	2.559	11,2
Cartago	161	0,9	250	1,6	294	1,2
Heredia	1.499	8,9	1.597	7,5	1.691	7,4
Guanacaste	4.045	24,6	5.924	28,1	6.964	30,4
Puntarenas	3.806	22,7	4.673	22,2	4.635	20,6
Limón	808	4,8	735	3,4	557	2,4
Total	16.696	100	21.019	100	22.845	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ICT, 2015<sup>20</sup>.

Por su parte, en lo que a la creación de riqueza se refiere, entre el 2000 y 2022 las divisas por turismo pasaron de \$1435,6 millones a \$3980,1 en 2019 (período prepandémico), a \$3131,3 millones en el 2022 (posterior a la pandemia). Esta generación de divisas significó un aporte sustancial al Producto Interno Bruto Nacional, el cual pasó del 4,4 en el 2012 al 4,8 en el 2019 (período prepandémico), que descendió al 1,9 en el 2020 a causa de la pandemia<sup>21</sup>.

En el 2012, el Producto Interno Bruto Turístico fue de ₡1 030 856 millones, incrementándose a ₡1 822 785 en el 2019, pero sufriendo luego una reducción por causa de la pandemia a ₡682 091 millones en el 2020. Para este mismo año, el turismo contrató un total de 193 395 trabajadores, y tuvo una participación del 8,1 % en el empleo general del país.

## Impacto ambiental de las actividades productivas

Seguidamente, se muestra los mayores impactos producidos en el ambiente por parte de la operación de las actividades turísticas y agroexportadoras anteriormente definidas y caracterizadas.

Se resalta que dichas actividades productivas se caracterizan por su insostenibilidad debido a su extensión y elevada apropiación y contaminación de biomasa, lo cual ha puesto en riesgo la reproducción de los recursos naturales en los ecosistemas, especialmente de aquellos definidos como clave para asegurar el cumplimiento de los ciclos productivos y reproductivos de varias comunidades locales.

## Agricultura extensiva de exportación

Una de las principales características de la agricultura de exportación costarricense es su elevado uso de agroquímicos, debido a que opera de manera intensiva para mantener la calidad y competitividad junto al crecimiento de los ingresos monetarios, por lo que suele aplicar grandes volúmenes de agroquímicos a lo largo

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, 16.

de su proceso productivo, cuyos residuos se filtran al ambiente y ocasionan destrucción y contaminación de importantes ecosistemas. Así, entre finales del decenio de 1970 y el 2006, las importaciones de ingredientes activos para plaguicidas ascendieron de 2648 toneladas métricas a 11 636, para un incremento del 340 % en poco más de 30 años<sup>22</sup>.

Conjuntamente, en el 2015 se determinó que, en promedio, se emplearon 18,2 kg de plaguicidas por hectárea cultivada (excluyendo las áreas de pastos), cantidad superior a la aplicada por China, que en promedio destinó 17 kg de plaguicidas por hectárea de cultivo<sup>23</sup>. Con respecto a la importación de ingredientes activos de plaguicidas por kilogramos, se incrementó de 17 755 916 en el 2017 a 20 886 987 en el 2020; en el 2021 se redujo significativamente a 16 365 174<sup>24</sup>.

Debido a este elevado nivel de consumo de plaguicidas, en el 2015 la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) declaró a Costa Rica como el mayor consumidor de plaguicidas en el mundo<sup>25</sup>. Años después, en el 2023, la FAO otorgó nuevamente esta declaratoria al país<sup>26</sup>.

El mayor daño ambiental por el uso intensivo de los agroquímicos se ocasiona cuando los residuos se filtran al ambiente y alteran los ciclos regenerativos de los ecosistemas. En este sentido, durante la década de 1990 se evidenció que residuos de agroquímicos aplicados en plantaciones ubicadas en la bajura guanacasteca fueron trasladados por las corrientes hídricas hasta el Golfo de Nicoya, donde causaron contaminación y destrucción de recursos tanto marinos como costeros, de cuya explotación dependían comunidades locales para subsistir<sup>27</sup>.

También, en el decenio de 1990 se denunció la muerte masiva de peces en diferentes ríos en la provincia de Limón, al ser contaminados con el nematicida phorate, de uso común en plantaciones bananeras<sup>28</sup>. Posteriormente, en el 2008 se contaminaron las fuentes hídricas que abastecen a las comunidades siquiereñas de Milano, El Cairo, La Francia y Luisiana, a causa de la filtración de residuos de bromacil, diurón y tridamefó, cuya aplicación es común en las plantaciones piñeras. La contaminación

---

<sup>22</sup> Fernando Ramírez *et al.*, «Importación de plaguicidas en Costa Rica, periodo 1977-2006», *Serie Informes Técnicos IRET* (San José: Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, IRET, 2009).

<sup>23</sup> Vinicio Chacón, «Gobierno diseñó nuevo sistema de registro de agroquímicos», *Semanario Universidad*, 8 de febrero de 2017, <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-diseno-nuevo-sistema-registro-agroquimicos/>

<sup>24</sup> Consejo Nacional de Rectores, en *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2023), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8603>

<sup>25</sup> Adriana Chacón Cascante, *CONARE y la Defensoría de los Habitantes, Vigésimo primer Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014. Informe final. Estado de la Agricultura* (San José: CONARE, 2014).

<sup>26</sup> Fabiola Pomareda García, «Costa Rica es el país que utiliza más plaguicidas en todo el mundo, según estadísticas de la FAO», *Semanario Universidad*, 5 de julio de 2023, <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-es-el-pais-que-utiliza-mas-plaguicidas-en-todo-el-mundo-segun-estadisticas-de-la-fao/>

<sup>27</sup> Consejo Nacional de Rectores, «Capítulo 4: Armonía con la naturaleza», en *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2001), 60-120, <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/170>

<sup>28</sup> Álvaro Fernández-González *et al.*, «Café y desarrollo sostenible: del cultivo agroquímico a la producción orgánica en Costa Rica», acceso el 30 de mayo de 2024, <https://www.abebooks.com/9789977906669/Cafe-Desarrollo-Sostenible-Cultivo-Agroquimico-9977906661/plp>

del acuífero ocasionó la pérdida del servicio de agua potable para más de 6000 lugareños<sup>29</sup>.

Para el 2017, en Laguna Madre de Dios en Batán de Matina, se denunció la muerte masiva de peces, crustáceos y reptiles a causa de la contaminación de las aguas por los fungicidas azoxistrobina epoxiconazol, difeconazol y tiabendazol; los herbicidas ametrina, hexazinona, diuron; y el insecticida diazon; que son agroquímicos de uso común en las plantaciones de banano, piña y arroz<sup>30</sup>.

En el 2023 se descubrió la contaminación del cuerpo de agua que abastece a la comunidad de Cipreses en Oreamuno de Cartago a causa de la filtración de residuos del fungicida clorotalonil, cuyo uso es común para el control de las plagas en hortalizas, plantas ornamentales y flores, muy presentes en la zona. Esta situación ha provocado que cerca de 5000 vecinos pierdan el servicio de agua por cañería y deban ser abastecidos mediante camiones cisterna contratados por el Estado<sup>31</sup>.

Por otra parte, con base en la revisión de los archivos del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) y la Contraloría del Ambiente, ubicados dentro del Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada), se evidencia que habitantes de diferentes comunidades alrededor del país, entre 2013-2021, se han visto afectados por la destrucción, apropiación o contaminación de determinados recursos naturales, como resultado de la operación desregulada de grandes unidades agrícolas.

Ante dichas instituciones en el período 2013-2021, se interpusieron 1168 denuncias por la explotación ilegal del agua, contaminación y daño a recursos naturales en todas las provincias del país, concentrándose el mayor número en Guanacaste, Puntarenas, San José y Alajuela (Tabla 5).

**Tabla 5. Denuncias por daño ambiental contra actividades agroproductivas según provincia**

Provincia	Cantidad de denuncias 2013-2021	%
San José	206	17,6
Alajuela	199	17,0
Heredia	36	3,1
Cartago	67	5,7
Guanacaste	276	23,6
Puntarenas	251	21,5
Limón	133	11,4
Total	1168	100

Fuente: Elaboración propia con base en Sitada, 2021.

<sup>29</sup> Consejo Nacional de Rectores, Capítulo 4: Armonía con la naturaleza, *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2008), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/124>

<sup>30</sup> Bharley Quirós, «Agroquímicos provocan matanza de peces en río Pacuare», *Diario Extra*, 20 de agosto de 2017.

<sup>31</sup> Karen Chacón Araya *et al.*, Capítulo 4: Armonía con la naturaleza, *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2023), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8597>

Con respecto a las causas o detonantes de las denuncias en específico según provincia, correspondieron principalmente a apropiación ilegal del agua, contaminación de suelos y agua, invasión de zonas protegidas y quemas agrícolas (Tabla 6), en el periodo 2013-2021.

**Tabla 6. Denuncias por daño ambiental contra actividades agroproductivas según causa y provincia**

Provincia	Toma ilegal de agua	Contaminación de agua y suelo	Invasión zona silvestre protegida	Quemas agrícolas	Total
San José	140	37	17	12	206
Alajuela	120	31	43	5	199
Heredia	16	8	11	1	36
Cartago	33	16	16	2	67
Guanacaste	195	28	47	6	276
Puntarenas	95	43	105	7	250
Limón	31	40	59	4	134
Total	630	203	298	37	1168

Fuente: Elaboración propia con base en Sitada, 2021.

La toma ilegal del agua provocó la mayor cantidad de denuncias, seguida por la invasión de terrenos silvestres protegidos, la contaminación de suelo y agua, y, finalmente, las quemas agrícolas. Por su parte, las provincias donde se dieron las mayores problemáticas fueron Guanacaste, Puntarenas y San José, seguidas por Alajuela, Limón, Cartago y Heredia.

Con respecto al número de denuncias, según subperíodo, la mayor cantidad se interpuso entre 2019-2021, con 678, seguido por 2016-2018, con 370 y 2013-2015, con 120 denuncias interpuestas (Tabla 7).

**Tabla 7. Denuncias por daño ambiental contra actividades agroproductivas según año y subperíodo**

Año	Denuncias	%
2013-2015	120	10,2
2016-2018	370	31,6
2019-2021	678	58,2
Total	1168	100

Fuente: Elaboración propia con base en Sitada, 2021.

Se aprecia que se ha mantenido un incremento en el número de las denuncias interpuestas en el tiempo, por lo que, a medida que avanzan los años crece la cantidad de acusaciones en contra de las grandes unidades agroproductivas que dañan el ambiente, donde sobresalen la apropiación del recurso hídrico, así como la contaminación y destrucción de la naturaleza.

## Desarrollo turístico

Si bien la gran empresa turística de sol y playa se ha caracterizado por transformar zonas naturales en infraestructura de servicios, su mayor impacto ambiental corresponde al consumo intensivo del agua debido a que concentra su explotación y pone en peligro su acceso a las comunidades locales. Desde finales de la década de 1990 se ha reportado en las costas costarricenses una constante sobreexplotación de los recursos hídricos por parte del desarrollo turístico<sup>32</sup>.

A finales de la década de 1990, en Santa Cruz de Guanacaste, un consorcio hotelero transnacional inició la construcción de un acueducto para apropiarse de un caudal importante del acuífero Nimboyores, con el fin de abastecer varios hoteles, villas y resorts en las playas Conchal y Brasilito. Ante esta situación, los vecinos interpretaron que se ponía en peligro su acceso al agua debido a que no era posible abastecer al proyecto turístico sin que se comprometiera el servicio para las poblaciones locales. Finalmente, los lugareños emprendieron una ardua lucha civil y legal que llevó a la suspensión temporal del proyecto turístico por parte de las autoridades nacionales<sup>33</sup>.

Por su parte, entre el 2000 y 2005 en las comunidades nicoyanas de Tambor y Sámara se talaron extensos bosques y manglares para establecer empresas turísticas, mientras que en las costas santacruceñas numerosos negocios dedicados al turismo mantuvieron en operación cloacas y botaderos de desechos sólidos y líquidos<sup>34</sup> a cielo abierto.

Posteriormente, en Sardinal de Carrillo, entre el 2008 y 2009, otro consorcio turístico inició la construcción de infraestructura para apropiarse de un importante volumen del acuífero local, con el fin de abastecer complejos urbanísticos y hoteleros en Playas del Coco y playa Ocotol. Dicho actuar fue interpretado por los lugareños como contrario a su bienestar y que ponía en peligro su propia supervivencia, al permitir la concentración de la explotación del acuífero por parte de empresas privadas y comprometer la continuidad del servicio para las comunidades locales. Al igual que en Santa Cruz, los vecinos lucharon y obligaron a las entidades públicas a suspender el proyecto, pero también de manera temporal<sup>35</sup>.

En la zona de Huacas-Tamarindo, en el 2015 el acuífero local presentó un avanzado proceso de reducción y salinización a causa de su sobreexplotación. Igual situación ocurrió en las poblaciones de Brasilito, playa Potrero y playa Panamá, cuyos cuerpos de agua se declararon en el 2016 en avanzado proceso de salinización y extinción. Dicha realidad obligó al Estado a desarrollar medidas de emergencia como recargar

---

<sup>32</sup> Gerardo Barrantes, «Disponibilidad del recurso hídrico y sus implicaciones para el desarrollo en Costa Rica», en *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: PEN, 2005), acceso el 30 de mayo de 2024.

<sup>33</sup> Consejo Nacional de Rectores, «Capítulo 4: Armonía con la naturaleza», *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2006), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/137>

<sup>34</sup> María Luisa Fournier, Ana Fonseca y CONARE, *Décimo Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: CONARE, 2007), <https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/500/443.%20La%20zona%20marino-costera.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>35</sup> Consejo Nacional de Rectores, «Capítulo 4: Armonía con la naturaleza», *Informe Estado de la Nación* (San José: PEN, 2011), <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/105>

los pozos con camiones cisterna y buscar otras fuentes hídricas para abastecer el desarrollo turístico y el mismo consumo de los vecinos<sup>36</sup>.

En el 2018, en Marbella de Santa Cruz, las autoridades públicas debieron clausurar un acueducto privado que abastecía a dos grandes complejos de condominios turísticos que, de forma ilegal, extraían agua del subsuelo para satisfacer el consumo de las viviendas, llenado de piscinas y el riego de jardines y extensas zonas verdes<sup>37</sup>.

Esta necesidad por asegurar el abastecimiento del desarrollo turístico que se ha unido al de las poblaciones locales ha provocado una mayor explotación del recurso hídrico y la inestabilidad y reducción de la calidad del servicio en prácticamente todas las regiones del país. En el 2002, el consumo, según volumen del agua explotada de pozos, creció en casi el 100 % con respecto al 2001; mientras que la región Chorotega, la cual aloja a uno de los desarrollos turísticos más extensivos del país, presentó en el 2022 la problemática de que prácticamente la tercera parte de sus acueductos mostró problemas para asegurar la disponibilidad del recurso hídrico a la población; esta cantidad de acueductos en Guanacaste con incapacidades para asegurar el servicio fue para dicho año la mayor del país<sup>38</sup>.

### **Eficiencia productiva predomina sobre la conservación del ambiente**

Como se ha visto, el país ha desarrollado dos sistemas productivos bastante eficientes en lo que a la generación de crecimiento económico se refiere, pero no ha sido igual de exitoso en el control del impacto ambiental de estos resultantes. Si bien Costa Rica ha construido una extensa y reconocida legislación ambiental, dirigida esencialmente a la reducción del impacto sobre la naturaleza por parte de las actividades productivas<sup>39</sup>, parece que no ha sido suficiente para regular la operación del turismo y la agricultura de exportación, de modo que su operación no ponga en peligro la sustentabilidad de ecosistemas clave para el bienestar de comunidades locales.

Para Castro<sup>40</sup>, la incapacidad del país para controlar el impacto ambiental de sus principales actividades productivas es resultado de una constante reducción del

<sup>36</sup> Monserrat Cordero, «Tamarindo en riesgo», *Semanario Universidad*, 18 de marzo de 2016.

<sup>37</sup> Manuel Sancho, «Informes ya habían revelado caos con pozos sin permiso en Marbella», *crhoy.com*, 17 de octubre de 2018, <https://www.crhoy.com/ambiente/informes-ya-habian-revelado-caos-con-pozos-sin-permiso-en-marbella/>

<sup>38</sup> CONARE, *Informe Estado de la Nación...*, 2023.

<sup>39</sup> Costa Rica ha instaurado el modelo del desarrollo sostenible desde la década de 1990, lo cual le ha brindado un gran reconocimiento mundial como país comprometido con la conservación y defensa de la naturaleza. Como sustento de la adopción de dicho modelo, se pueden mencionar algunas acciones, como la creación de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n.º 7317) en 1992 para regular el comercio y apropiación de la vida silvestre; la creación en 1994 del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para atender la explotación y contaminación en las áreas costeras y marinas; la creación en 1995 de la Ley Orgánica del Ambiente (n.º 7554) que dota al Estado de los instrumentos necesarios para asegurar un ambiente sano y ecológicamente sostenible, la cual permitió la fundación de dos instituciones clave para el cuidado de la naturaleza y el control del impacto de las actividades productivas: la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), principal encargado de regular el impacto ambiental de las actividades productivas y analizar los estudios de impacto ambiental requeridos para su operación, y el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), responsable de asegurar el cumplimiento de la legislación para el ambiente y los recursos naturales.

<sup>40</sup> Rolando Castro, *XIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Actividades productivas y legislación ambiental* (San José: Programa Estado de la Nación, 2007).

personal y recorte del presupuesto destinado a las instituciones encargadas de aplicar la legislación ambiental, la cual es extensa, compleja y diversa, por lo que presenta no pocos problemas y dificultades para su interpretación e incluso para su aplicación.

Para el caso del manejo del recurso hídrico, la Contraloría General de la República ha dictaminado que ha sido constante la ejecución de acciones descoordinadas, la variedad de criterios y la toma de decisiones sin suficiente criterio técnico o jurídico por parte de las instituciones encargadas del resguardo del recurso hídrico. Dicha situación ha provocado que se otorguen constantemente concesiones y permisos de explotación con pocas restricciones, así como el funcionamiento de gran número de pozos ilegales<sup>41</sup>.

En lo que a la asignación de recursos económicos se refiere, en el 2022 se afirmó que las capacidades institucionales para resguardar el patrimonio natural de las actividades productivas seguían debilitadas a causa de los recortes en el presupuesto asignado. Por ejemplo, los ingresos efectivos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación pasaron de ₡40 571 millones en el 2020, a ₡26 026 millones en el 2021. Mientras que el presupuesto de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad se contrajo en un 23 % entre estos mismos años de 2020 y 2021<sup>42</sup>.

En este escenario, con base en Barrantes<sup>43</sup>, se cree que la existencia de todas estas limitantes al trabajo de las instituciones públicas y la poca acción estatal para corregirlas, se debe a que el Estado ha priorizado el crecimiento económico sobre la conservación del ambiente. Por lo tanto, el mayor interés está en la liberalización de capitales, generación de divisas y en el fomento de la inversión privada; en este contexto, las normativas ambientales se conciben más bien como obstáculos para la inversión, la producción y la generación de riqueza, por lo que pasan a un segundo plano y pierden interés por parte de la clase política.

## Reflexiones finales

A lo largo del período estudiado (1980-2023) se evidencia la institucionalización de las políticas neoliberales para regir el aparato productivo nacional, de lo cual se desprende el desarrollo de dos sistemas productivos competitivos, internacionalizados y generadores de divisas, como es el caso de la agricultura de exportación y el turismo masivo de sol y playa.

Si bien dichas actividades productivas han sido exitosas en expandirse y generar riqueza, también son responsables de ocasionar un severo daño al ambiente que atenta contra el bienestar de muchas comunidades, debido a que pone en riesgo la continuidad de recursos naturales, especialmente los hídricos, que dichas poblaciones necesitan para asegurarse la subsistencia.

---

<sup>41</sup> Contraloría General de la República de Costa Rica, *Informe sobre la gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras*, Informe NRO. DFOE-PGAA-11-2009 (San José: CGR, 2009).

<sup>42</sup> CONARE, *Informe Estado de la Nación...*, 2023.

<sup>43</sup> María Paula Barrantes Reynolds, «Costa Rica sin ingredientes artificiales: el rol del Estado en la expansión del turismo residencial en las zonas costeras», *Anuario de Estudios Centroamericanos* 39 (2013): 233-61.

Esta situación cuestiona severamente la capacidad del sistema económico establecido para crear bienestar social generalizado, debido a que excluye a comunidades enteras del reparto del recurso ecológico, el cual pasa a ser controlado o incluso contaminado por las grandes unidades productivas.

A pesar de lo descrito, el Estado no presenta un verdadero interés en solventar o revertir dicho escenario. Esto se debe a que en el país los intereses productivistas predominan sobre los conservacionistas, al igual que el concepto de bienestar social que se pretende generar desde las políticas económicas no incorpora la sustentabilidad ni el reparto equitativo del bien ecológico.

Puede afirmarse, entonces, que con base en los casos analizados e indicados, la experiencia neoliberal costarricense ha sido exitosa en lo que al desarrollo de sectores productivos competitivos y a la generación de divisas se refiere, pero no así en controlar el impacto ambiental derivado. Las políticas neoconservadoras han dinamizado la producción y el crecimiento económico, pero también han provocado un severo daño a la naturaleza que excluye a comunidades enteras del acceso a recursos ambientales clave para su subsistencia, principalmente el agua.

Debido a que esta situación descrita se ha mantenido a lo largo del período de estudio, es evidente que su solución no ha sido de interés para el Estado. Por lo tanto, revertir esta situación dependerá de la capacidad que posean los grupos interesados en generar una mayor justicia ambiental y social, para obligar al Estado y a los sectores productivos a cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental nacional, así como aceptar que el bienestar social incluye el acceso a la biomasa necesaria para asegurar la sobrevivencia.

El país cuenta con una extensa y longeva legislación ambiental que incluye un número importante de instituciones encargadas de regular el impacto ambiental de las actividades productivas, junto a tribunales especializados para penalizar a los infractores de las normativas. Sin embargo, la persistencia en el tiempo de severos daños a la naturaleza producto de la operación de las actividades productivas evidencia que las normativas para proteger el ambiente no se aplican adecuadamente. En este sentido, Costa Rica ha demostrado gran capacidad para construir leyes conservacionistas, pero significativa incapacidad para asegurar su cumplimiento<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Para comprender mejor este concepto descrito, pueden consultarse los siguientes trabajos del autor del presente ensayo, los cuales incluyen la bibliografía que sustenta lo que se afirma: «¿Ha valido la pena? Resultados a nivel ambiental y social derivados del desarrollo turístico en la provincia del Guanacaste, Costa Rica. 1990-2016», *Cuadernos del Bicentenario*, n.º 5 (San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica, 2019); «Neoextractivismo y megaminería en Costa Rica: impacto económico y social a nivel local del proyecto Crucitas. Un análisis desde la percepción de los actores, 2001-2011». *Colección Avances de Investigación* (San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica, 2022); «Medio ambiente y desarrollo: efectos y resultados de las actividades productivas y la legislación ambiental sobre la naturaleza y las condiciones de vida de la población, en la región Chorotega de Costa Rica, 1990-2015», *Diálogos* 17, n.º. 1 (2016): 3-30; «Desarrollo sustentable: ¿Mayor disfrute del medio ambiente y mejores condiciones de vida para las poblaciones locales? Análisis de la región Chorotega en Costa Rica, 1990-2013». *Perspectivas Rurales* 13, n.º 26 (2015): 59-70; «Naturaleza y producción: principales efectos ambientales de las actividades productivas y la legislación ambiental en la región Chorotega de Costa Rica. Un análisis desde el metabolismo social, 1950-2014», en *Guanacaste: Región e Historia, 1786-2015*, Ed. por Rodolfo Núñez y Arnaldo Rodríguez (San José: Alma Mater, 2016): 213-248; «Efectos sociales y ambientales de las actividades

Así, la **principal propuesta** para revertir el daño ambiental y social derivado de la operación descontrolada de grandes actividades productivas impulsadas desde las políticas neoliberales está en la economía política, por lo que la presión de actores clave desde la protesta y movilización social debe impulsarse para presionar al acatamiento de la legislación ambiental, y para que la política económica incorpore verdaderamente la repartición equitativa de la biomasa que se genera en los ecosistemas nacionales, como un elemento central en la generación de bienestar social.

En la historia nacional existen numerosos casos en que, mediante la movilización y protesta social, diferentes actores cívicos han incidido en el rumbo de la política económica orientada desde el gobierno central<sup>45</sup>, pues habría que intentar esto nuevamente para asegurar una verdadera promoción del bienestar social dentro de la experiencia neoliberal costarricense.

#### Formato de citación según APA

Blanco-Obando, E. (2024). La experiencia neoliberal costarricense: análisis de resultados a nivel ambiental, 1980-2023. *Revista Espiga*, 23(48), 181-200.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

Blanco-Obando, Edgar Eduardo. «La experiencia neoliberal costarricense: análisis de resultados a nivel ambiental, 1980-2023». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 181-200.

---

productivas en la región Atlántico/Caribe de Costa Rica: un análisis desde el metabolismo social, 1990-2015, *Cuadernos de Antropología* 25, n.º 2 (2015): 3-20.

<sup>45</sup> En la historia reciente del país, solo en las primeras décadas del siglo XXI, pueden citarse dos movilizaciones sociales de gran importancia e impacto, que obligaron a la variación de las políticas económicas dictadas desde el gobierno central: la protesta contra la Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado, conocida popularmente como El Combo ICE, en el 2000; y la lucha contra la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana en Costa Rica, en el 2007. Para mayor conocimiento sobre dichos acontecimientos nacionales, pueden consultarse los siguientes trabajos: Mercedes Álvarez Rudín, «Movimientos sociales y participación política. El movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica», en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 37 (San José: Universidad de Costa Rica, 2011): 201-23; Hannia Franceschi, «A once años del referéndum del TLC: vivencias y reflexiones desde la región de Occidente, Costa Rica», *Revista Rupturas* 8, n.º 1 (2018): 40-57. Ricardo Segura, «Costa Rica. Luchas contra las políticas de privatización y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE UU», *Revista de Ciencias Sociales* IV, n.º 106 (2004): 15-34.

## Referencias

- Barrantes, Gerardo (2005). «Disponibilidad del recurso hídrico y sus implicaciones para el desarrollo en Costa Rica». En *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, 30-71. San José: Programa Estado de la Nación, 2005. Acceso el 30 de mayo de 2024. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/978>
- Barrantes Reynolds, María Paula Barrantes. «Costa Rica, sin ingredientes artificiales: el rol del Estado en la expansión del turismo residencial en las zonas costeras». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 39 (2013): 233-61.
- Botella Rodríguez, Elisa. «El modelo agrario costarricense en el contexto de la globalización (1990-2008): oportunidades y desafíos para reducir la pobreza rural». *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural/Journal of Depopulation and Rural Development Studies* (2011): 1-44. <https://doi.org/10.4422/ager.2011.01>
- Castro, Rolando. «XIII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Actividades productivas y legislación ambiental (Informe nacional)». San José: Programa Estado de la Nación, 2007.
- Chacón Araya, Karen, Leonardo Merino Trejos, Bernardo Aguilar González, Amram Aragón Ramírez, Nelson Arroyo Blanco, José María Blanco Rodríguez y Alice Brenes Maykall. «Capítulo 04: armonía con la naturaleza». En *Informe sobre el Estado de la Nación*, 100-173. San José: PEN, 2023. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8597>
- Chacón Cascante, Adriana. «CONARE y la Defensoría de los Habitantes». En *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación En Desarrollo Humano Sostenible. Informe final. Estado de la Agricultura*. San José: CONARE, 2014.
- Chacón, Vinicio. «Gobierno diseñó nuevo sistema de registro de agroquímicos». *Semanario Universidad*, 8 de febrero de 2017. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-diseno-nuevo-sistema-registro-agroquimicos/>
- Contraloría General de la República de Costa Rica. *Informe sobre la gestión integral de las aguas subterráneas en las zonas costeras. Informe NRO. DFOE-PGAA-11-2009*. San José: CGR, 2009.
- Cordero, Monserrat. «Tamarindo en riesgo». *Semanario Universidad*, 18 de marzo de 2016.
- Díaz, David. *Chicago boys del trópico: Historia del neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2021. <https://editorial.ucr.ac.cr/ciencias-sociales/item/2606-chicago-boys-del-tr%C3%B3pico-historia-del-neoliberalismo-en-costa-rica-1965-200.html>

Fernández-González, Álvaro, James Boyce, Edgar Fürst y Olman Segura Bonilla. *Café y desarrollo sostenible: del cultivo agroquímico a la producción orgánica en Costa Rica*. Heredia, Costa Rica: Universidad Nacional. Acceso el 30 de mayo de 2024.

<https://www.abebooks.com/9789977906669/Cafe-Desarrollo-Sostenible-Cultivo-Agroquimico-9977906661/plp>

Fournier, María Luisa, Ana Fonseca y CONARE. *Décimo Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: CONARE, 2013.

<https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/500/443.%20La%20zona%20marino-costera.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Instituto Costarricense de Turismo y Funcionarios de la Unidad de Administración de la Información. *Anuario Estadístico de Turismo 2023*. San José: ICT, 2023.

<https://www.ict.go.cr/es/root-documentos-no-apagar/estad%C3%ADsticas/informes-estad%C3%ADsticos/anuarios/2005-2015/2571-2023-12/file.html>

Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y Funcionarios del Subproceso de Administración de la Información. *Anuario Estadístico de Turismo 2015*. San José: ICT, 2015.

<https://www.ict.go.cr/en/documents/estad%C3%ADsticas/informes-estad%C3%ADsticos/anuarios/2005-2015/873-anuario-de-turismo-2015/file.html>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo agropecuario del 2014*. San José: INEC, 2015.

León Saenz, Jorge. *Historia económica de Costa Rica en el siglo XX*. San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2012.

Machado Aráoz, Horacio. «Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-ex-sistencias decoloniales en nuestra América». *Bajo el volcán. Revista del posgrado de Sociología*. BUAP 16, n.º 23 (2015): 11-51. <https://doi.org/10.32399/ICSYH.bvbuap.2954-4300.2015.16.23.554>

Martinez-Alier, Joan y Mariana Walter. «Metabolismo social y conflictos extractivos». En *Gobernanza Ambiental en América Latina*, 73-104. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Consejo Nacional de Rectores. «Capítulo 4: Armonía con la naturaleza». En *Informe Estado de la Nación*, 129-210. San José: PEN, 2001.

<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/170>

Consejo Nacional de Rectores. Capítulo 4: Armonía con la naturaleza. En *Informe Estado de la Nación*, 132-199. San José: PEN, 2006.

<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/137>

- Consejo Nacional de Rectores. Capítulo 4: Armonía con la naturaleza. En *Informe Estado de la Nación*, 131-192. San José: PEN, 2008.  
<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/124>
- Consejo Nacional de Rectores. Capítulo 4: Armonía con la naturaleza. En *Informe Estado de la Nación*, 131-211. San José: PEN, 2011.  
<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/105>
- Consejo Nacional de Rectores. *Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, 2023.  
<https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/8603>
- Pomareda García, Fabiola. «Costa Rica es el país que utiliza más plaguicidas en todo el mundo, según estadísticas de la FAO». *Semanario Universidad*, 5 de julio de 2023. <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-es-el-pais-que-utiliza-mas-plaguicidas-en-todo-el-mundo-segun-estadisticas-de-la-fao/>
- Quirós, Bharley. «Agroquímicos provocan matanza de peces en río Pacuare». *Diario Extra*, 20 de agosto de 2017.
- Ramírez, Fernando, Fabio Chaverri, Elba Cruz, Catharina Wesseling, Luisa Castillo y Viria Bravo. «Importación de plaguicidas en Costa Rica, periodo 1977-2006». *Serie Informes Técnicos IRET*. San José, Costa Rica: Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET), 2009.
- Rayner, Jeremy. «A New Way of Doing Politics: The Movement against CAFTA in Costa Rica», 2010. f., 321.
- Sancho, Manuel. «Informes ya habían revelado caos con pozos sin permiso en Marbella». *crhoy.com*, 17 de octubre de 2018. Acceso el 10 de julio de 2024. <https://www.crhoy.com/ambiente/informes-ya-habian-revelado-caos-con-pozos-sin-permiso-en-marbella/>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Realidades socioterritoriales de la vivienda en Costa Rica: entre el déficit habitacional, la participación ciudadana y el (des)financiamiento

Andrés Jiménez-Corrales \*  
<https://orcid.org/0000-0002-6085-0846>

### Resumen

El problema de la vivienda representa una constante histórica en Costa Rica, alrededor de lo cual el Estado ha generado una serie de normativas e instituciones para su atendimento. A pesar de ello, sus acciones han estado lejos de permitir la construcción de realidades socioterritoriales justas y dignas. En este sentido, en el presente texto<sup>1</sup> se busca generar un análisis de la evolución, la realidad y los retos que se han ido materializando en torno a la vivienda, para entender los desafíos que se presentan en el neoliberalismo. Para ello se estructuró la información en relación con tres ejes de trabajo: el déficit, la participación ciudadana y el (des)financiamiento en la dotación de vivienda. Metodológicamente, el trabajo se basa en un análisis documental, sintetizando el contenido de normativa, informes sobre el estado de la vivienda y de instituciones del Estado, estadísticas oficiales e investigaciones especializadas.

**Palabras clave:** Conflicto social, desigualdad territorial, neoliberalismo, políticas públicas.

\* Doctorando en Sociología en la Universidad Federal Fluminense, de Brasil. Máster, licenciado y bachiller en Geografía por la Universidad de Costa Rica. Especialista en estudios territoriales y en desigualdades sociales por medio del análisis de la implementación de proyectos y políticas en Costa Rica y América Central. Correo: [ajimenez2812@gmail.com](mailto:ajimenez2812@gmail.com)

---

<sup>1</sup> Este texto forma parte de los resultados de la actividad de investigación «Prácticas de participación ciudadana en procesos de planificación urbana en Costa Rica: una revisión bibliográfica» (código C 3719), Instituto de Investigaciones Sociales, Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Costa Rica.

## Socio-territorial Realities of Housing in Costa Rica: Between Housing Deficit, Citizen Participation, and (De)financing

### Abstract

The housing problem represents a historical constant in Costa Rica, around which the State has generated a series of regulations and institutions to address it. Despite this, its actions have been far from allowing the construction of just and dignified socio-territorial realities. In this sense, this essay seeks to generate an analysis of the evolution, reality, and challenges that have materialized around housing, to understand the challenges presented by neoliberalism. To this end, the information was structured around three work axes: the deficit, citizen participation, and (de)financing in housing provision. Methodologically, the work is based on a documentary analysis, synthesizing the content of regulations, reports on the state of housing and state institutions, official statistics, and specialized research.

**Keywords:** Neoliberalism, public policies, social conflict, territorial inequality.

## Introducción

La vivienda representa un lugar fundamental para el desarrollo de una vida humana digna, por lo que su acceso y su posesión, así como su calidad, deberían constituirse en un derecho humano básico. A pesar de ello, y debido a su valor estratégico, la vivienda cada vez más se viene constituyendo en una mercancía que se posiciona como un nicho rentable para la acumulación y circulación de capital, ya que todas las personas necesitamos un lugar para vivir dignamente, por lo que el mercado de venta y de alquiler es un sector de la economía cada vez más rentable, donde los actores con poder económico obtienen mayores réditos y sacan provecho de esta necesidad, pues cuentan con las capacidades para construir y acceder a créditos.

Las realidades del acceso de la vivienda en un país o una región cargan consigo las marcas de una sociedad desigual, lo cual se traduce en escenarios de déficit cuantitativo (cantidad necesaria de viviendas) y cualitativo (condiciones adecuadas para el hábitat), producto de un desarrollo desigual y desigualdades territoriales constituidas históricamente, las cuales condicionan la calidad de vida de la población. Esta desigualdad es cambiante en el territorio y depende de condiciones económicas, de género o de etnia-raza de las personas, lo cual genera condiciones diferenciales de vida para los distintos grupos sociales y produce realidades socioterritoriales injustas.

En América Latina en general y en América Central en particular, el proceso de urbanización se ha venido intensificando después de la década de 1950. Se estima que en 2015 el porcentaje de población urbana en Latinoamérica era de aproximadamente un 80 % y en Centroamérica rondaba el 70 %<sup>2</sup>. Lo anterior fue potenciado por la existencia de procesos de migración rural-urbana mantenidos en el tiempo<sup>3</sup> y ha ocasionado un crecimiento del área urbana construida la cual, entre 2010 y 2016, fue de casi un 2 % en la región<sup>4</sup>. A pesar de ello, dicho crecimiento no se ha traducido en mejoras en el acceso a vivienda en su cantidad y calidad, lo cual señala desigualdades territoriales instaladas, constituyéndose en una paradoja de la urbanización<sup>5</sup>. Por ejemplo, se estima que en Latinoamérica un 45 % de los hogares presentan algún déficit habitacional, un 21 % de la población urbana reside en asentamientos informales y el 90 % de inversión en vivienda entre el 2000 y 2019 se ha dirigido a crear viviendas nuevas, pero esto solo ha cubierto un 6 % de las necesidades presentes en la región<sup>6</sup>.

En Centroamérica vivían, al 2015, aproximadamente un 17 % de su población total en asentamientos informales. Comparado con América Latina, esta es una región que presenta mayores valores en déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda (34,3 % y

---

<sup>2</sup> Ricardo Jordan, Luis Riffo y Antonio Prado, *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural* (Santiago de Chile: CEPAL y GIZ, 2017).

<sup>3</sup> *Ibid.*, 67.

<sup>4</sup> Mercedes Di Virgilio, «Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina», *Rev. Nueva Sociedad*, n.º 293 (2021).

<sup>5</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>6</sup> Laura Sara Wainer, «Foro de vivienda 2022. Soluciones resilientes para la reducción del déficit habitacional en América Latina y el Caribe» (2022), <http://dx.doi.org/10.18235/0004465>

47,7 %, respectivamente al 2011)<sup>7</sup>. Dicha situación es reflejo de una desigualdad que transversaliza a la población centroamericana, donde la urbanización estuvo lejos de traducirse en bienestar social y, más bien, contribuyó a profundizar y crear nuevas realidades de desigualdad, exclusión y pobreza.

Las disparidades territoriales están presentes en todos los países de la región, pero tienen expresiones diferenciales. Por ejemplo, se estimó que para el 2011 Costa Rica era el país con menor déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, mientras que Guatemala era el país con mayores índices (12 % y 57 %, respectivamente)<sup>8</sup>. Dicho déficit es producto de acciones o inacciones por parte del Estado, por ende, no es resultado del azar. Por tanto, este dato nos remite a pensar y analizar las condiciones socioeconómicas, las trayectorias institucionales, las políticas de vivienda y el rol del Estado en la creación de escenarios que contribuyen a la creación y reproducción de déficits en el tema habitacional en cada país de la región.

En el caso costarricense se presentó, bajo los cálculos oficiales o tradicionales, una mejoría en el déficit de vivienda entre 2011 y 2022, pasando de un 12 % a un 9 %, respectivamente<sup>9</sup>. Pero si se toma en cuenta un indicador alternativo para la medición del déficit habitacional en el país, este problema, se calcula, aqueja a un 44,8 % de las viviendas. Dicho indicador contempla, además de la faltante de viviendas y viviendas malas (base del indicador tradicional), las variables de viviendas en estado regular y buenas hacinadas<sup>10 11 12</sup>.

Ante esta situación de desigualdad en el acceso y en la calidad de vivienda en América Latina, Centroamérica y Costa Rica, es pertinente indagar sobre los procesos políticos que permitieron la creación de esta realidad, especialmente el rol

<sup>7</sup> Porfirio Guevara y Ronald Arce, *Estado de la vivienda en Centroamérica* (CLACDS-INCAE, Hábitat para la Humanidad, 2016).

<sup>8</sup> *Ibíd.*, 7.

<sup>9</sup> Guevara y Arce; Franklin Solano, Minor Rodríguez y Dania Chavarría, «Balance y tendencias del Sector Vivienda 2022. Expectativas y desafíos» (San José: CFIA, Posgrado Arquitectura-UCR, Fundación Gestionando Hábitat ORG, 2022).

<sup>10</sup> Según las definiciones que tiene el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el estado físico de la vivienda contempla las variables: estado de paredes exteriores, techo y piso. En este sentido, una vivienda en buen estado es aquella que presenta, al menos, dos de estos componentes en buen estado y el otro debe de estar en una condición regular. La vivienda en estado regular es aquella que tiene al menos un componente que no presenta un deterioro, y los otros dos requieren algún tipo de reparación. Y la de mal estado, reúne las viviendas en las que al menos un componente tiene un grave deterioro, y los otros dos precisan de un arreglo. INEC, Encuesta Nacional de Hogares, julio 2022. Resultados generales (San José: INEC, 2022). En cuanto al hacinamiento, este es definido de la siguiente manera: «...viviendas con menos de 30 m<sup>2</sup> de construcción con dos o más residentes; viviendas de 30 a 40 m<sup>2</sup> de construcción en las que residen tres o más personas; viviendas de 41 a 60 m<sup>2</sup> de construcción en las que residen siete personas o más. Las personas que viven solas no se consideran hacinadas, independientemente del tamaño de la vivienda». INEC: Encuesta Nacional de Hogares, julio 2022. Resultados generales (San José: INEC, 2022), 16.

<sup>11</sup> En este informe se anota algunas de las limitaciones que tienen las mediciones tradicionales, más que todo en el indicador del déficit cualitativo: «(...) esto se debe principalmente a que, dentro del Déficit Cualitativo, el cálculo oficial no toma en cuenta todas las viviendas que requieren mejoras o cuyo estado no es totalmente bueno, lo que genera que quede por fuera un enorme contingente de viviendas en estado regular, ya que dentro de este grupo solo se contabilizan las viviendas en condición regular y con hacinamiento». Franklin Solano, Minor Rodríguez y Dania Chavarría, *Balance y tendencias del sector vivienda 2022. Expectativas y desafíos* (San José: CFIA, 2022), 35. Lo anterior representa uno de los factores por los cuales se registran mejorías en temas de vivienda en el país, pero se están invisibilizando otras donde existen problemas instalados.

<sup>12</sup> Solano, Rodríguez, y Chavarría, «Balance y tendencias...».

del Estado en su concreción y reproducción, y en las expresiones territoriales que tiene este fenómeno, haciendo énfasis en localizar este déficit y las respuestas de actores sociales. De este modo, en el presente ensayo se propone analizar la evolución, la realidad y los retos que existen en el país en torno a la vivienda bajo tres variables principales: el déficit habitacional, la participación ciudadana y el (des)financiamiento en torno a la dotación de vivienda.

Una comprensión geohistórica de este tema permite contextualizar los retos que existen en el neoliberalismo, el cual representa un proyecto político-económico que busca reestructurar las condiciones para las relaciones sociales y económicas entre los actores. En su proceso de territorialización se busca: 1) la construcción de una estructura estatal que permita proteger y favorecer los intereses del mercado; 2) la creación de mecanismos que garanticen las libertades económicas; y 3) la reducción de la esfera pública para ensanchar la esfera de lo privado<sup>13</sup>. Lo anterior estructura una profundización de la disciplina del mercado en la sociedad y una ampliación de la mercantilización de los distintos componentes territoriales, lo cual puede contribuir a aumentar las vulnerabilidades y las exclusiones existentes, o bien, crear nuevas<sup>14</sup>. Asimismo, el neoliberalismo es utilizado como un mecanismo de producción y reproducción del espacio que funciona para mantener y legitimar acciones y configuraciones territoriales desiguales e injustas<sup>15</sup>. Dentro de este análisis es importante comprender las herencias que vienen de otros estilos de desarrollo, debido a que el giro neoliberal es dependiente de estas trayectorias<sup>16</sup>.

La metodología del trabajo buscó sintetizar el contenido de la normatividad, informes sobre el estado de la vivienda y de instituciones del Estado, estadísticas oficiales e investigaciones académicas en la materia. Para ello se realizó un análisis de contenido interpretativo de las fuentes secundarias, el cual buscó sintetizar elementos geohistóricos para entender los orígenes y la evolución de la vivienda como problema socioterritorial en Costa Rica. Además, se indagó en el contenido de la política pública para abordar este problema, en el sentido de comprender sus amplitudes y limitaciones, así como sus propuestas para construir presentes y futuros territoriales en el país.

Luego de la introducción se presenta un apartado donde se hace un repaso geohistórico general sobre la aparición de la vivienda como un problema público, el cual ameritó, por parte del Estado, la creación de las primeras normativas e instituciones para atender el tema. Seguidamente se analizó la década de 1980, un periodo donde la conflictividad de vivienda tuvo una profundización utilizada con fines electorales y facultó, para atender el problema, la creación de nuevas instituciones estatales que se encuentran activas hasta el presente. El repaso geohistórico culmina al presentar la situación de la vivienda a finales del siglo XX y

---

<sup>13</sup> Fernando Escalante, *Historia mínima del neoliberalismo* (México: El Colegio de México, 2016).

<sup>14</sup> Nik Theodore, Jaime Peck y Neil Brenner, «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados», *Rev. Temas Sociales*, n.º 66 (2009): 1-12.

<sup>15</sup> Rodrigo, Hidalgo, Daniel, Santana, y Voltaire, Alvarado, «Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa», en *Las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*, ed. por Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana, Voltaire Alvarado, Federico Arenas, Alejandro Salazar, Carlos Valdebenito y Luis Álvarez (Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2016), 24-66.

<sup>16</sup> Theodore, Peck y Brenner, «Urbanismo neoliberal...».

principios del XXI. Por último, se sintetiza lo estipulado en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH), según los ejes de análisis de este trabajo, por ser la normativa que dirige las acciones a ser ejecutadas por el sector en un mediano plazo.

## **Evolución de la vivienda como problema socioterritorial en Costa Rica**

El problema del faltante y de las condiciones negativas de vivienda en Costa Rica se posicionó en la agenda pública y política durante la primera mitad del siglo XX, principalmente por el aumento de viviendas en mal estado que empezaron a ser comunes en las ciudades, por ejemplo en San José, pero, además, por la (re)producción procesos de segregación residencial<sup>17</sup>. Dicho proceso fue potenciado por migraciones rurales-urbanas que empezaron a ser una tendencia en la primera mitad del siglo XX, lo cual provocó una demanda creciente de viviendas en las ciudades, que no estaba siendo atendida<sup>18</sup>. Lo anterior surge como producto de un desarrollo desigual que caracterizó al país, donde las ciudades se posicionaron como territorios que tenían mayores opciones de trabajo y de acceso a bienes y servicios, pero, de modo contrario, eran áreas que estaban lejos de contar con las capacidades para absorber adecuadamente a la nueva población, especialmente, en temas de vivienda.

A raíz de lo anterior, el Estado empezó a crear una serie de legislaciones e instituciones con el fin de aminorar este problema, principalmente para las clases bajas. El primer hito en este tema fue la promulgación de la Ley de Chinchorros en 1904, la cual buscó normar la construcción de viviendas y mejorar sus condiciones sanitarias. No obstante, esta ley tuvo un rol disciplinador porque se constituyó en una herramienta territorial para eliminar casas que presentaban problemas sanitarios y, de manera secundaria, trabajar con el faltante de vivienda en el país<sup>19</sup>. Lo anterior representa un dispositivo de poder que atiende un problema sin solucionarlo, para lo cual ejecuta su desplazamiento y ocultamiento como vía de actuación. Dicho proceder, con el tiempo, se instalará como una práctica estatal que será utilizada como medio para «solucionar» el problema de los asentamientos informales en el país, lo cual representa una fuente de conflictividad.

La situación de la vivienda en el espacio urbano estuvo lejos de mejorarse en estas primeras décadas del siglo XX. Debido a esto, las organizaciones sociales, como respuesta a uno de los problemas que aquejaba la vivienda, entre 1920 y 1924, realizaron una serie de protestas para evitar el pago de alquileres y propusieron la

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la ciudad de San José estas viviendas de clases obreras se empezaron a localizar, principalmente, en el sur y suroeste de la ciudad (De la Cruz, Vladimir. «Pobreza y lucha social en Costa Rica, 1870-1930». En *Pobreza e historia en Costa Rica: determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950*, editado por Ronny Viales, 53-70. San José: Editorial UCR y CIHAC, 2005). En contraposición, el sector noreste de San José se caracterizó por albergar viviendas pertenecientes a las élites (Florencia Quesada, *La modernización entre cafetales*. San José, Costa Rica, 1880-1930. San José: Editorial UCR, 2011).

<sup>18</sup> Miguel Gómez y Jhonny Madrigal, «Migración interna en Costa Rica en el período 1927-2000», en *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*, ed. por Centro Centroamericano de Población (San José: Universidad de Costa Rica, 2004), 449-533, <http://biblioteca.ccp.ucr.ac.cr/handle/123456789/1192>

<sup>19</sup> Edwin Chacón, «Causas y consecuencias de las nuevas políticas de vivienda de interés social costarricenses» (tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, 2016).

reducción de un 30 % de su valor<sup>20</sup>. El lucro a través del alquiler de vivienda es una constante histórica, lo cual nos remite a pensar en la concentración de la propiedad de vivienda en pocas manos, las escasas regulaciones por parte del Estado para regular los precios, y el déficit cuantitativo de viviendas, que lleva a las personas a alquilar como opción de habitación.

El Estado costarricense paulatinamente fue creando una serie de instituciones que buscaron dotar de vivienda principalmente a las clases bajas. Lo anterior era realizado por medio de financiamiento (dotación de vivienda por crédito) que caracterizó el accionar estatal de la época. Entre estas instituciones se encuentran la Junta Nacional de Habitación (1940), la Cooperativa de Casas Baratas «La Familia» (1942) y el Departamento de Habitación de la Caja Costarricense de Seguro Social (1945)<sup>21</sup>. De este modo, se observa que durante la década de 1940 se dio un impulso de atención hacia este tema, producto de una necesidad instalada y del desarrollo de políticas de bienestar en el país. A pesar de ello, sus acciones no se ejecutaron de la mejor manera, lo cual estuvo mediado por problemas de financiamiento, que ocasionó un accionar limitado y contribuyó a que la vivienda continuara siendo un problema socioterritorial latente en el país.

La importancia de la dotación de vivienda para las clases bajas en Costa Rica quedó plasmada al promulgarse la nueva Constitución Política de 1949. De este modo, en el artículo 65 se estableció que: «El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador».<sup>22</sup> Consecuentemente, en 1953, el presidente de la República, José Figueres Ferrer, remarcó la necesidad de trabajar con el tema de la vivienda como un eje de política social. Al respecto, Figueres señaló:

Dotar de casa propia a la clase media y al obrero urbano, mejorar el alojamiento del campesino, son requerimientos inaplazables de toda moderna política social. Nosotros la emprenderemos vigorosamente en Costa Rica, donde ya es evidente que el problema de la vivienda constituye motivo de angustia para una buena parte de la población.<sup>23</sup>

A raíz de esto, en 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el cual fue propuesto como una institución que contribuiría a dar solución de vivienda adecuada a la población, a raíz de que existía un déficit habitacional que provocaba que personas vivieran en asentamientos informales. Asimismo, se posicionó al Estado como el ente llamado a atender esta situación y no de la iniciativa privada<sup>24</sup>. Con esto se produjo una institucionalización del problema de vivienda y se creó una entidad rectora en la materia que buscaría dar solución a la realidad de déficit de vivienda que existía tanto en espacios urbanos como rurales de la época.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 15.

<sup>21</sup> Chacón, FUPROVI, «Balance del sector vivienda. 15 años de ensayos y omisiones» (San José: Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI), 2009); Eduardo Rojas, «Análisis de la evolución del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y su efecto en el déficit habitacional en Costa Rica, desde su creación en el 2018 y la identificación de oportunidades en la utilización de aplicaciones basadas en tecnologías geográficas» (tesis de maestría profesional, Universidad de Costa Rica, 2021).

<sup>22</sup> *Constitución Política* (San José: 1949).

<sup>23</sup> INVU, «Primera Memoria», *Memoria institucional* (San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1955), 4.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

Por otra parte, en este contexto se expresó que uno de los obstáculos para atender esta situación es que no existía un adecuado financiamiento en el presupuesto nacional, lo cual remite a pensar que las instituciones creadas durante la década de 1940 estaban desprovistas de dinero suficiente para trabajar de manera satisfactoria con la demanda existente. Como respuesta a lo anterior, se planteó la necesidad de construir unas cinco mil casas y continuar con un ritmo de construcción de 500 casas por año, creando una estructura de financiamiento en el INVU para responder a las necesidades de vivienda<sup>25</sup>. Los hechos anotados hablan sobre un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Costa Rica, lo cual se posicionó como un problema prioritario a ser atendido por el Estado, para lo cual se propuso y se creó una institución encargada en la materia, que respaldó lo estipulado en la Constitución Política de 1949.

Después de su creación, el INVU empezó a construir viviendas, principalmente a través de la creación de nuevas urbanizaciones<sup>26</sup>. Por ejemplo, en su primer año de gestión se desarrollaron proyectos en las ciudades de San José, Alajuela y Puntarenas, así como en los cantones alajuelenses de San Ramón, Naranjo y Grecia, Tibás (San José), Filadelfia (Guanacaste), Palmar Norte y Puerto Cortés (ambos en Puntarenas). Cabe destacar que, para ese entonces, los programas de vivienda diseñados y ejecutados por el INVU eran construidos por empresas privadas, las cuales obtenían el contrato por medio de licitaciones públicas<sup>27</sup>. Este elemento contribuye a entender que el accionar estatal en dotación de vivienda contribuyó a consolidar un empresariado de la construcción, el cual al siglo XXI representa tanto un grupo económico importante en el país debido a su generación de riqueza y empleo, como un sector dinamizador de la economía.

A pesar de las acciones impulsadas por el INVU, la situación de los asentamientos informales continuó estando presente. Esto señala insuficiencias estatales al dotar de vivienda a la población y la reproducción de desigualdades socioterritoriales. En este sentido, en 1961 se oficializó la Ley n.º 2760 de «Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios», que vino a acompañar las funciones del INVU, al normar acciones para brindar vivienda popular en áreas urbanas y rurales, y generar condiciones para erradicar y prevenir la formación de asentamientos informales en el país<sup>28</sup>. Con esta acción se reconoce el problema de vivienda en el país y se generan los medios para erradicar estos asentamientos, dentro de lo cual cabe cuestionarse si estas acciones estuvieron acompañadas de una dotación de vivienda para todas las personas o si generó poblaciones excluidas. Además, esta ley representa una continuidad en las prácticas estatales de atención a asentamientos informales basadas

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, 19.

<sup>26</sup> Dicha forma de construcción representa la edificación de conjuntos de viviendas en una misma localización. El caso más emblemático, por su magnitud, fue el desarrollo del proyecto los Hatillos en San José. Esta urbanización fue desarrollada en diversas etapas entre 1954 y principios de la década de 1980. David Araya, «La alameda: un estudio de la producción del espacio en Hatillo 8», *Revistarquis* 17, n.º 1 (2018): 106-120.

<sup>27</sup> INVU, «Primera Memoria», *Memoria...*, 18.

<sup>28</sup> Presidencia de la República, Ley n.º 2760 de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios, 16 de junio de 1961,

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=3365&nValor3=3560&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=3365&nValor3=3560&strTipM=FN)

en la eliminación y el desplazamiento en la atención de los problemas, tal como se señaló en la Ley de Chinchorros.

Durante la década de 1970, cuando se experimentó un crecimiento de la estructura estatal, se crearon una serie de instituciones que trabajarían el tema de vivienda y dotación de tierra para la población. Con esto se llegó a crear el Instituto de Desarrollo Agrario-IDA (anteriormente Instituto de Tierras y Colonización [ITCO] y actualmente el Instituto de Desarrollo Rural [INDER], el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Sistema Bancario Nacional y las mutuales, antes que dotarían de tierras a personas campesinas o darían subsidios o préstamos para obtener vivienda. Posteriormente, en 1979 se crea el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos, el cual reuniría al INVU y a un nuevo ministerio, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), para el que se asignaría por vez primera una persona ministra del sector<sup>29</sup>. Dicho proceder creó una competencia de funciones entre dos entes estatales y demostró una incapacidad estatal de cubrir las necesidades de vivienda de la población, siendo su respuesta la creación de nuevas instituciones.

### **Década de 1980: entre conflictividad y nueva fase de institucionalización**

La década de 1980 estuvo marcada por una profunda crisis económica en Costa Rica resultado de una serie de acontecimientos ejecutados años atrás y que crearon las condiciones para esta crisis. Dicho evento provocó, en 1982, una disminución del Producto Interno Bruto en más de 7 % con respecto a años anteriores, un valor de 9,4 % de desempleo, una inflación que provocó un aumento de 80 %, según el índice de precios del consumidor, una devaluación del colón con respecto al dólar (el tipo de cambio pasó de ₡8,60 por dólar en 1980, a ₡60 por dólar en 1982), y un incremento en más de un 85 % de la deuda externa global del país entre 1978 y 1982<sup>30</sup>. Dicha crisis afectó la vida en general de las personas, especialmente, de las clases bajas y medias. Dentro de este contexto, el tema del déficit de vivienda se posicionó en los primeros lugares de demanda por parte de las organizaciones sociales de la época, en parte promovido por accesos diferenciales a las políticas estatales de dotación de vivienda que existían hasta el momento<sup>31</sup>. Lo anterior llevó a que los gobiernos de turno generaran acciones para abordar este tema con el fin de disminuir la protesta social, a la vez que fue un aspecto instrumentalizado en promesas políticas con objetivos electorales.

Durante la administración Monge Álvarez (1982-1986) la respuesta estatal se caracterizó por omitir la atención de las demandas de las organizaciones sociales, y, más bien, recurrió a generar procesos de desalojo de asentamientos informales, lo que aumentó la conflictividad social<sup>32</sup>. En estos años se crearon y se consolidaron una serie de frentes de vivienda, los cuales reclamaron una dotación de vivienda

---

<sup>29</sup> FUPROVI, «Balance del sector vivienda: 15 años de ensayos y omisiones»; MIVAH, «Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su plan de acción» (San José: Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, 2014).

<sup>30</sup> Jorge Rovira, «Del desarrollo de Costa Rica y sus crisis en el periodo de postguerra: 1948-1984». *Anuario de Estudios Centroamericanos* 11, n.º 1 (1985): 23-42.

<sup>31</sup> Chacón, «Causas y consecuencias...».

<sup>32</sup> Sindy Mora, «Costa Rica en la década de 1980: estrategias de negociación política en tiempos de crisis. ¿Qué pasó después de la protesta?», *Intercambio*, n.º 5 (2007): 165-83.

digna para las personas. Tal fue la importancia de estas organizaciones que, para 1985, se estimó que agrupaban a unas diez mil familias del área metropolitana de San José; y entre su repertorio de movilización se encontraban manifestaciones, bloqueos o tomas de edificios o terrenos<sup>33</sup>. La magnitud de este movimiento pro-vivienda llevó al Estado a cambiar su estrategia para conducir su accionar hacia una negociación, caracterizada por ejecutar acciones de carácter clientelar<sup>34</sup>. Lo anterior es potenciado por la presión generada al final de esta administración presidencial, a través de un incremento en las invasiones de terrenos en distintas partes del área metropolitana<sup>35</sup>.

Posteriormente, durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1986, el tema de la vivienda se posicionó en los primeros lugares en las promesas de campaña. Entre estas destacó la promesa del candidato del Partido Liberación Nacional (PLN), Óscar Arias Sánchez, quien ofreció dinero para la compra de materiales para nuevas viviendas o la construcción de 80 000 viviendas durante su gobierno. Esto provocó un apoyo popular por parte de los frentes de vivienda, caudal electoral que contribuyó a su victoria en esas elecciones<sup>36</sup>. A pesar de ello, la nueva administración no contaba con las capacidades organizativas comunitarias para llevar a cabo estas labores, por tanto, desarrolló un proceso de integración de las dirigencias de los grupos organizados para ejecutar estas acciones<sup>37</sup>.

A pesar de las promesas de campaña, y ante una insuficiente respuesta estatal a la necesidad real de vivienda, a partir de 1986 se activaron un conjunto de invasiones de terrenos por parte de los frentes de vivienda<sup>38</sup>. Esto ocasionó un proceso de negociación entre dirigentes sociales y representantes del gobierno, lo que condujo a formas de cooptación e institucionalización del conflicto por vivienda<sup>39</sup>.

Dentro de este contexto, la administración Arias Sánchez (1986-1990) declaró el tema de vivienda de «emergencia nacional». En consecuencia, se creó mediante la Ley n.º 7052 (del 11 de noviembre de 1986), el Sistema Financiero Nacional de Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), constituyéndose en dos instrumentos que permitirían generar financiamiento para atender el faltante de vivienda y paliar en parte esta debilidad. Dichas instancias se suman a dos entidades ya creadas para trabajar con el tema de vivienda en el país: el INVU y el MIVAH. Este nuevo sistema generó una forma de trabajo donde los proyectos de vivienda propuestos fueran desarrollados por la empresa privada, y donde las personas beneficiarias adquirirían una deuda que debían pagar<sup>40</sup>. Este elemento representó una continuidad del proceder estatal, el cual se convierte en garante de un sistema para las operaciones de la empresa privada.

---

<sup>33</sup> Patricia Badilla y José Cerdas, «Movimientos pro vivienda en San José: una clientela movilizada (1980-1990)», *Rev. de Historia* 64 (2013), 121-156.

<sup>34</sup> Mora, «Costa Rica en la década...».

<sup>35</sup> Badilla y Cerdas, «Movimientos pro vivienda...».

<sup>36</sup> Chacón, «Causas y consecuencias»; Mora, «Costa Rica en la década...».

<sup>37</sup> Badilla y Cerdas, «Movimientos pro vivienda...».

<sup>38</sup> Mora, «Costa Rica en la década...»; Badilla y Cerdas, «Movimientos pro vivienda...».

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Badilla y Cerdas, «Movimientos pro vivienda...»; Chacón, «Causas y consecuencias»; Eduardo Rojas, «Análisis de la evolución del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y su efecto en el déficit habitacional en Costa Rica, desde su creación al 2018 y la identificación de oportunidades en la utilización de aplicaciones basadas en tecnologías geográficas» (tesis de maestría profesional, Universidad de Costa Rica, 2021).

Por otra parte, según los registros del MIVAH, durante la década de 1980 surgieron un total de 114 precarios, de estos, 70 se localizaron en la Gran Área Metropolitana (GAM) y 44 en áreas fuera de ella<sup>41</sup> <sup>42</sup>. Lo anterior representa uno de los resultados de esta crisis económica y las pocas capacidades del Estado para atender la falta de vivienda en el país. Asimismo, dicha información resalta que para esa época la GAM se constituyó en un espacio de concentración de población producto de procesos migratorios y un déficit de vivienda en otras partes del país. Además, se recalca que las políticas públicas y las promesas de campaña electoral tuvieron resultados limitados y estuvieron lejos de satisfacer la demanda instalada.

Por último, la década de 1980 fue un periodo en el que, por sus condiciones sociales, económicas y políticas, se propició la creación de una organización social que buscó mejoras en las condiciones de vida, especialmente en el acceso a vivienda. Dicha organización, articulada en frentes de vivienda, empezó a debilitarse a principios de la década de 1990 por diversos motivos, entre ellos: 1) acceso a opciones de vivienda por parte de algunas familias, 2) creación de institucionalidad en torno a la vivienda, lo cual generó expectativas en la población en cuanto a un atendimento institucional e individual del problema, 3) pérdida de experiencia organizativa debido a la cooptación de personas dirigentes por partidos políticos, quienes se salieron de los movimientos populares y 4) debilitamiento de la izquierda en el país, lo que generó pocas oportunidades de organización del movimiento por parte de estos grupos<sup>43</sup>.

### **Realidad de la vivienda hacia fines del siglo XX y principios siglo XXI**

A pesar de las acciones estatales ejecutadas a partir de la década de 1950 para atender el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda digna, dicho problema estuvo lejos de ser atendido en su totalidad. Por ejemplo, para 1989 se realizó una proyección y dio como resultado que aproximadamente el 27 % de la población total del país habitaba en viviendas alquiladas, prestadas, compartidas o en precarios<sup>44</sup>. Lo anterior permite pensar que las promesas de campaña en temas de vivienda no provocaron una mejora en la calidad de vida de las personas de una manera extensiva.

Los gobiernos de turno, durante y después de la década de 1990, realizaron una serie de diagnósticos sobre el problema de vivienda en el país, pero han estado lejos de contar con las condiciones financieras y estructurales para atender dicha situación. Por otra parte, cuando se lograron materializar acciones, se acotaron a una administración, lo que representa un abordaje cortoplacista que no aborda el tema en su complejidad y magnitud<sup>45</sup>. Esto permite exponer dos características interrelacionadas con el accionar estatal: 1) se tiene un conocimiento sobre las condiciones y las amplitudes del problema y 2) no existen las herramientas o la voluntad política para transformar la realidad. Dichos elementos provocan que se

<sup>41</sup> Cabe destacar que esta información tiene limitantes, ya que este número representa los asentamientos informales que seguían existiendo al 2013. Por tanto, no se contemplan asentamientos informales creados y que fueron desterritorializados en años posteriores. A pesar de ello, nos demuestra un problema instalado y las incapacidades del Estado para dar solución de vivienda a las personas.

<sup>42</sup> MIVAH, «Asentamientos en precario dentro y fuera de la GAM 2011-2013», 2013, [https://www.mivah.go.cr/Biblioteca\\_Precarios.shtml](https://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Precarios.shtml)

<sup>43</sup> Badilla y Cerdas, «Movimientos pro vivienda...».

<sup>44</sup> Rojas, «Análisis de la evolución...».

<sup>45</sup> FUPROVI, «Balance del sector vivienda...».

ejecute un accionar sin acciones, lo cual crea utopías en torno a la atención de los problemas sociales, fragmenta el abordaje de esta problemática y genera condiciones para su reproducción.

Según lo anterior, las políticas y las acciones estatales en torno a la vivienda no fueron efectivas en dotar de vivienda a la población. En la década de 1990 se formaron un total de 116 asentamientos informales, de los cuales 56 se ubicaron dentro de la GAM y 60 fuera de esta área<sup>46</sup>. En comparación con los datos de la década anterior, estos asentamientos se reubicaron fuera de la GAM, donde el problema de vivienda se agudizó y contribuyó a profundizar un desarrollo desigual en el país.

Al 2013, los asentamientos informales creados durante la década del 2000 representaron un total de 44, de los cuales 13 se localizaron en la GAM y 31 fuera de esta área<sup>47</sup>. Así, se observa un patrón de formación de asentamientos informales mayoritariamente fuera de la GAM y una disminución en los patrones de creación, lo cual puede remitir a pensar que los asentamientos existentes se encuentran en procesos de consolidación. Por otra parte, al 2018 se calculó un total de viviendas en «tugurio» de 6052, y una población de 21 615 personas, donde la mayoría de las viviendas y habitantes en esta tipología de asentamiento se encuentra en el área central del país<sup>48</sup>.

Según estadísticas generadas por el MIVAH en el 2018, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), se obtuvo que 167 449 viviendas se encontraban en un estado inaceptable y deficiente. De ellas, el 42 % del total (69 787 viviendas) se localizaron en la región de planificación Central, y el 18 % del total (29 308 viviendas) en la región Huetar Caribe<sup>49</sup>. Esto demuestra que las condiciones desfavorables de vivienda se encuentran desigualmente repartidas en el territorio nacional, lo cual entra en diálogo con condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad presentes.

Complementariamente, si se considera el indicador de Déficit Habitacional Alternativo<sup>50</sup>, se tiene que para el 2022, un 44,8 % de las viviendas presentan condiciones inadecuadas para su ocupación. Este indicador incrementó más de un punto porcentual con respecto al dato registrado en el 2021<sup>51</sup>. Dicha realidad se encuentra presente en todas las regiones del país con distintas exteriorizaciones, lo cual evidencia un problema estructural que debe ser atendido por el Estado.

A nivel general, el acceso a casa propia o de alquiler muestra condiciones diferenciales entre las clases sociales. De este modo, las personas de clases bajas (quintiles I y II) dedican más dinero de su ingreso mensual para pagar un préstamo de casa o el alquiler de vivienda. Por ejemplo, en promedio y bajo aproximaciones generales, el quintil I dedicaría casi un 68 % de su ingreso para el pago del préstamo

---

<sup>46</sup> MIVAH, «Asentamientos en precario...».

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 34.

<sup>48</sup> MIVAH, «Compendio Estadístico de Vivienda 2018» (San José: Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, 2018).

<sup>49</sup> *Ibíd.*, 36.

<sup>50</sup> Este indicador fue generado por tres instituciones: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Posgrado en Arquitectura de la Universidad de Costa Rica, y la Fundación Gestionando Hábitat ORG.

<sup>51</sup> Solano, Rodríguez y Chavarría, «Balance y tendencias...».

de vivienda o un 45 % para el pago del alquiler. Mientras que el quintil II destinaría un 34 % de su ingreso para el pago de un préstamo o un 27 % para el pago del alquiler. De manera contraria, el quintil V, donde se localizan las familias de mayores ingresos del país, destinaría un 14 % y un 11 %, respectivamente<sup>52</sup>. Esta realidad desigual tiene impactos en la calidad de vida de las personas y presenta claras desigualdades sociales en el acceso a vivienda.

### **Retos identificados en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos**

La Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (PNVAH, 2013-2030) es la normativa nacional donde se estructuran una serie de acciones para orientar el trabajo de este sector en un mediano periodo. En concordancia con lo presentado, se recuperarán los retos que se identifican en torno a los ejes de déficit y deterioro habitacional, participación ciudadana y financiamiento.

### **Déficit y deterioro habitacional**

Anteriormente se señaló que el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda representa una constante histórica en el país, alrededor de lo cual se ha generado una serie de instituciones y normativas para atender la situación, principalmente, a partir de la década de 1950. Dicha política no es la excepción, y en el eje tres titulado «físico espacial» se incluyeron los temas de déficit habitacional y deterioro estructural de la vivienda<sup>53</sup>.

Con respecto al déficit habitacional, se reconoce que las distintas acciones realizadas desde la segunda mitad del siglo XX han tenido limitaciones en su implementación. Dentro de ello, se señala que las clases medias son el grupo de población con menores opciones para el acceso a vivienda, ya que no pueden optar por un bono ni por un crédito ofrecidos por el Estado para estos fines<sup>54</sup>. Este elemento recalca las diferenciaciones sociales existentes que pueden tender a deteriorar las condiciones de vida digna de un grupo de la población, siendo un factor que contribuiría a un incremento en las desigualdades sociales. Por tanto, este aspecto representa uno de los principales retos, donde es vital realizar acciones que creen un portafolio solidario de opciones de financiamiento y programas de vivienda que atiendan la necesidad de las clases medias, con un rol central del Estado como regulador del mercado. Por ejemplo, se pueden planificar proyectos de urbanización por parte del Estado donde exista un financiamiento con tasas de interés bajas, lo cual permita que las personas accedan a vivienda sin perjudicar sus economías. Asimismo, es relevante que estos proyectos de vivienda se encuentren integrados con opciones de trabajo, de recreación y de comercio, lo cual puede contribuir a generar menores tiempos de traslado y favorecer la disminución del congestionamiento vial.

En esta política se señalaron varias causas que han contribuido al sostenimiento del déficit de vivienda en el país. Por ejemplo, los altos costos del precio de la tierra, los procesos de especulación inmobiliaria y la insuficiente cantidad de viviendas de

<sup>52</sup> MIVAH, «Reporte nacional de Costa Rica sobre los avances en la implementación de la Nueva Agenda Urbana 2016 - 2021» (San José: Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, 2022).

<sup>53</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

<sup>54</sup> *Ibíd.*, 41.

«interés social»<sup>55</sup> desarrolladas de acuerdo con la demanda existente<sup>56</sup>. Estos son otros retos que presenta el sector, los cuales se consideran como causas estructurales del déficit. Por tanto, es necesario que el Estado cree una normativa que permita generar limitaciones al precio de la tierra por sectores y regiones geográficas, a lo cual se puede agregar una limitación en los precios de los alquileres, debido a que no existe hoy ninguna normativa que permita regular esto, lo cual deja libre el establecimiento de estos montos a las dinámicas del mercado, perjudicando los ingresos de las poblaciones de clases bajas y medias. Asimismo, el Estado debe relanzar su política de vivienda de «interés social», donde se planifique la construcción de acuerdo con la demanda existente y donde las opciones generadas no sean solo para población en situación de pobreza, sino también para las clases medias.

En cuanto a los lineamientos propuestos para este tema (números 3.1.1 y 3.1.2), se sigue un mismo patrón de acciones que ya han sido estipuladas de distintas maneras años atrás. Entre ello se propone generar programas de acceso de vivienda para todos los estratos socioeconómicos y programas para atender asentamientos informales por medio de un «reasantamiento humanizado»<sup>57</sup>. Estas son propuestas que se encuentran en sintonía con lo planteado en este documento, pero se hace necesario que este tema se convierta en un eje central de política de Estado, hacia el cual se asignen los adecuados recursos económicos y personal técnico para relanzar una política que atienda con éxito esta problemática. Además, se debe procurar que la planificación de proyectos considere una perspectiva territorial, dentro de la cual se atiendan las necesidades diferenciales de las personas, en cuanto a aspectos culturales, climáticos, de vida cotidiana, entre otros.

El déficit cualitativo es otro aspecto que se atiende en esta política. Para ello se propone un lineamiento (número 3.2.1) que buscará fortalecer el SFNV y atender esta necesidad<sup>58</sup>. En diálogo con el diagnóstico realizado en esta misma política, cabe cuestionar cuánto esta acción ayudaría a mejorar las condiciones de habitabilidad en general, debido a que las clases medias tienen dificultades para acceder a los servicios del SFNV.

Por tanto, es pertinente crear algunos modelos flexibles que contribuyan a mejorar esta situación. A modo de ejemplo, el Estado puede generar un programa de dotación de materiales de construcción a precios solidarios y promover que las personas de las localidades se organicen para crear sistemas de apoyo mutuo para la mejora de las condiciones de las viviendas.

---

<sup>55</sup> Vivienda de interés social se llama a los proyectos urbanísticos que son desarrollados por el Estado para dotar de vivienda a personas en condición de pobreza. Es importante anotar que estos proyectos buscan reducir los costos de producción, por tanto, se puede cuestionar la calidad de las viviendas (por ejemplo, en materiales), así como otros aspectos, tales como su tamaño, integración con el territorio, dotación de áreas verdes y de recreación, entre otros.

<sup>56</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

<sup>57</sup> *Ibíd.*, 44.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

## Participación ciudadana

Dentro de los ejercicios de planificación territorial en el siglo XXI, el componente de participación se ha vuelto central, el cual se utiliza como una herramienta para validar las acciones propuestas por parte del Estado o actores privados dominantes. En tal sentido, este tipo de procesos de participación son instrumentalizados para que las personas acepten los términos en que se presentan las problemáticas, lo cual conduce a una domesticación de la opinión pública<sup>59</sup>. Por tanto, un reto presente en el tema de vivienda es que la participación no sea instrumentalizada para validar proyectos que contribuyan a reproducir las condiciones de desigualdad existentes, y se convierta en una herramienta política que contribuya a posicionar las necesidades de las personas en la dotación de vivienda.

En esta política el uso de la participación ciudadana se puede localizar desde su discusión y diseño, basado en lo que indican como «teorías de gobernanza de los Estados modernos». Dentro de este paradigma colocan al Estado con una función rectora, al sector privado con una ejecutora y a la sociedad civil como la beneficiaria y agente activo de planteamiento de problemas, soluciones y fiscalización<sup>60</sup>. Lo anterior forma parte del paradigma de gobernanza, el cual se ha hegemonizado dentro de los procesos de planificación territorial, y pretende ingresar un modo empresarial para administrar el territorio<sup>61</sup>. Otro reto presente es la necesidad de modificar este modelo, donde el Estado asuma un rol activo en la gestación de proyectos de vivienda que tengan como foco las necesidades reales de las personas, y que no sea el mercado, bajo la figura de la empresa privada, el que establezca las condiciones y las formas en que se producen las opciones habitacionales.

Sumado a lo anterior, dentro de los principios de la política se posicionó la participación social como uno de ellos. En este principio se establece que:

(...) las personas y organizaciones tienen el derecho y la obligación ciudadana de intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución, evaluación y fiscalización de las políticas, planes, programas y acciones tendientes al mejoramiento del hábitat, de manera solidaria e incluyente.<sup>62</sup>

Este principio asume que existe una adecuada participación por parte de los distintos actores y omite considerar las condiciones precarias en las que se encuentran las distintas democracias en la región<sup>63</sup>. Hacer caso omiso de esta condición puede llevar a que se generen mecanismos de participación que sean cooptados por actores de poder con intereses en la planificación territorial y lo que se genera de ello. En este

<sup>59</sup> Jean-Pierre Garnier, «Democracia participativa: ¿Alternativa o trampa?», *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* V, n.º 24 (2022): 13-15.

<sup>60</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

<sup>61</sup> Garnier, «Democracia participativa...»; David Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica* (España: Akal, 2007); Shenjing He, «Urban entrepreneurialism 2.0? Financialization, cross-scale dynamics, and post-political governance», *Dialogues in Human Geography* 10, n.º 3 (2020), <https://doi.org/10.1177/2043820620921030>

<sup>62</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...», 53.

<sup>63</sup> Erick Swyngedouw, «Ciudadanos insurgentes: el retorno controvertido de lo político en las ciudades postdemocráticas», *Revista de Geografía Espacios* 7, n.º 14 (2017): 100-113, <https://doi.org/10.25074/07197209.14.945>

sentido, se podrían impulsar formas de gestación de proyectos de vivienda basados en una democracia real, dentro de lo cual las personas en organizaciones construyan modos de planificación de estos proyectos, para definir los materiales a utilizar, las dimensiones y el diseño de las casas, las formas de financiamiento y las condiciones territoriales más allá de la vivienda, entre otros elementos.

En el eje 1 de esta política, denominado «político-administrativo», se incluyó la participación como un tema de trabajo. Dentro de este eje se propone posicionar el concepto de ciudadanía dentro de los procesos de programación de vivienda. Asimismo, buscar crear e institucionalizar espacios de participación para llevar a cabo esta tarea, a través de capacitación, empoderamiento, acceso a información y organización comunitaria. Para ello se generó un lineamiento (número 1.2.1) en donde se estableció que se debe integrar dentro de la articulación interinstitucional e intersectorial una participación ciudadana activa y equitativa.

Para ello, proponen establecer metodologías de participación que sean implementadas dentro de procesos de planificación, gestión y evaluación en temas de vivienda y asentamientos humanos<sup>64</sup>. A su vez, para que esto sea efectivo se deben cambiar los tiempos de ejecución de los proyectos, así se dará espacio a una adecuada discusión alrededor de lo que se quiere crear y se materializarán los deseos de las personas beneficiarias y no las intencionalidades de las empresas que buscan simplemente crear proyectos para obtener réditos económicos.

A pesar de lo anterior, esto puede estar representando la materialización de procesos de post-politización, donde se enuncia la participación social como un principio y un eje de trabajo, pero mediado bajo nociones de una gobernanza tecnocrática que dirige las acciones a ejecutarse. De esta forma se prioriza la generación de soluciones técnicas o gerenciales para atender los problemas socioterritoriales, dentro de lo cual se le asigna a la ciudadanía un rol secundario, supeditado a lo establecido por actores de poder, tal como el Estado o empresarios de la construcción<sup>65</sup>. Como parte de este proceso se busca disminuir la conflictividad social bajo un modelo consensual de gobernanza, donde se persigue un no cuestionamiento del orden neoliberal imperante que limita soluciones estructurales a problemas de gestión del territorio, tal como la vivienda, lo que ocasiona su reproducción<sup>66</sup>.

## Financiamiento

Otro de los elementos presentes en la evolución del problema de vivienda en el país se relaciona con la falta de recursos económicos para crear la cantidad de viviendas necesarias que atiendan su déficit. A partir de esta necesidad, en la política se estableció una serie de lineamientos contemplados dentro del eje 5 «económico financiero»<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

<sup>65</sup> Garnier, «Democracia participativa...».

<sup>66</sup> Erick Swyngedouw, «Interrogando la posdemocratización: reclamando espacio políticos igualitarios», *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 14, n.º 22 (2014): 7-43.

<sup>67</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

Uno de los aspectos propuestos es la mejora de la disponibilidad de recursos económicos para el financiamiento del SFNV. Para ello se propone canalizar recursos nacionales e internacionales, fomentar economías de escala en la construcción de vivienda de interés social y desarrollar programas para facilitar el crédito de vivienda a las personas (lineamiento 5.1.1)<sup>68</sup>. Una de las acciones está basada en la búsqueda de recursos, lo cual se basa en principios de financiarización que se caracterizan por ejecutar procesos de neoliberalización en la planificación territorial, donde se incorporan nuevas herramientas para el desarrollo de proyectos urbanos<sup>69</sup>. Lo anterior también se establece en el lineamiento 5.2.1, donde se propone diseñar y ejecutar modelos financieros innovadores<sup>70</sup>. Una solución a este problema puede estar relacionado con modos de financiamiento solidarios, en los que se establezcan impuestos a viviendas y urbanizaciones de lujo, grandes proyectos de agricultura o turísticos, con el fin de crear un fondo que permita financiar proyectos para clases bajas y medias.

Por otra parte, en el lineamiento 5.3.1 se propone movilizar los terrenos de propiedad pública para el desarrollo de proyectos de vivienda, lo cual entra en diálogo con lo establecido en el lineamiento 5.4.1, relacionado con la creación de alianzas público-privadas para implementar proyectos de vivienda social<sup>71</sup>. Lo último representa una de las características que define la neoliberalización de la gestión del territorio, lo cual impacta la producción de territorio debido a que se condiciona la realización de proyectos bajo parámetros empresariales y saca provecho de una erosión de la confianza en el aparato estatal que permite generar condiciones de acumulación de capital<sup>72</sup>. Para suplantar esto y crear otros medios de gestión sustentados en otros principios, es fundamental desarrollar las condiciones para la existencia de cooperativas de vivienda que permitan ejecutar proyectos solidarios, donde su objetivo no sea el lucro, sino garantizar que la vivienda sea un derecho humano.

### Algunas propuestas para la acción: a modo de síntesis

A lo largo del presente escrito se hizo una reconstrucción de algunos procesos e hitos fundamentales dentro de la constitución de la vivienda como un problema socioterritorial en Costa Rica. Lo anterior fue mediado por una lectura crítica que posicionó puntos débiles considerados como una vía para producir otros futuros territoriales más justos y dignos para la mayoría de la población.

La vivienda es un elemento central dentro de la vida de las personas, pero este no se puede analizar de un modo aislado, sino que se debe considerar de manera ampliada, es decir, es necesario integrar en su tratamiento otros elementos territoriales esenciales para una vida digna. Entre ellos, al menos, se debe pensar en el acceso a servicios básicos (agua, electricidad, internet), espacios de recreación, opciones de empleo, modalidades de transporte, una oferta cultural o educacional, entre otros. Con esto se posiciona que el territorio representa una categoría y una realidad que

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> He, «Urban entrepreneurialism 2.0...».

<sup>70</sup> MIVAH, «Política Nacional de Vivienda...».

<sup>71</sup> *Ibíd.*, 58.

<sup>72</sup> David Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*; Emilio Pradilla, «Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas», *Rev. Cad. Metrop.* 20, n.º 43 (2018): 649-672, <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-430>

integra condiciones para el desarrollo de la vida, por tanto, su gestión puede propiciar la generación de una vida digna.

Las realidades socioterritoriales desiguales de la vivienda son resultado de una serie de procesos que llegaron a constituir un presente. Dicho encadenamiento de causas y efectos se debe considerar en un análisis profundo de la situación, para trazar nuevos caminos que transformen la realidad. Uno de los elementos centrales que articulan el problema de la vivienda es su consideración como una mercancía, donde su acceso es condicionado por las dinámicas e intereses de acumulación de capital, lo cual genera exclusiones y desigualdades.

Por otra parte, el Estado costarricense ha creado una estructura (instituciones y normativas) a lo largo de décadas que busca atender el problema del déficit cuantitativo y cualitativo, con limitaciones en su ejecución. En función de esto, se plantea como argumento problematizador el hecho de que el Estado genera acciones sin solución, permitiendo que el problema se desplace en espacio y tiempo, y se produzcan ficciones de atendimento de la situación.

A raíz de lo expuesto, en la Tabla 1 se condensan una serie de propuestas que buscan crear un entramado de acciones que podrían abordar las debilidades que se encuentran en torno al sector. Para ello se debe considerar los distintos aspectos en su interrelación y se hace necesario generar espacios de diálogo y discusión amplios que llenen de contenido dichas propuestas.

**Tabla 1. Propuestas para el sector vivienda de Costa Rica**

Dimensiones transversales		
Eje	Acción	Descripción
Institucional	Creación de políticas de vivienda territorialmente situadas.	Estas políticas deben considerar las necesidades diferenciales de las personas según sus contextos territoriales. Entre ello, tomar en cuenta materiales y tipologías de construcción, diseño, dinámicas sociales, prácticas culturales, formas de recreación y de ocio, entre otros aspectos.
	Fortalecimiento del sector de vivienda.	Es necesario centralizar las funciones de vivienda en un sector y evitar duplicidades de funciones entre instituciones del Estado.
Institucional	Producción de políticas de control de precios de la tierra y de los alquileres.	Actualmente los precios de la tierra y los montos de los alquileres no cuentan con ningún tipo de control por parte del Estado. Es vital generar algunos límites en los precios de la tierra y los alquileres, según áreas del país. Esto puede permitir un mayor acceso a vivienda en la población.

	Creación de programas de mejoramiento de vivienda existente.	La política del Estado en vivienda no solo puede estar destinada a crear nuevas casas, sino que es necesario generar herramientas que permitan a las personas mejorar la vivienda existente. Lo anterior contribuye a una mejora en la calidad de vida y para llevar a cabo esta tarea se deben crear mecanismos de financiamiento y de asesoramiento.
	Establecimiento de una política de impuestos solidarios.	La política pública para la creación de vivienda dirigida a clases bajas y medias puede estar financiada en una política de impuestos solidarios, los cuales pueden ser cobrados a viviendas de lujo, grandes proyectos inmobiliarios de residenciales o de turismo, zonas francas y proyectos de monocultivos de grandes extensiones.
	Replanteamiento de procesos de participación ciudadana.	Hay que replantear los mecanismos de participación ciudadana. Las personas deben formar parte de los procesos de dotación de vivienda desde su concepción, diseño y puesta en práctica.
Organizativo	Promoción de organizaciones comunales de vivienda.	Es pertinente la activación de organizaciones comunales de vivienda como un medio para canalizar demandas y necesidades de las personas. Para ello es vital promover organizaciones de base que no solo velen por la vivienda, sino que puedan generar mecanismos de gestión local del territorio.
Organizativo	Politización de la vivienda.	Es momento de elevar a la discusión pública el tema de vivienda, para lo cual es necesario promover espacios de diálogo y reflexión en múltiples medios y niveles de la sociedad. Lo anterior puede ser realizado por parte de la academia, partidos políticos u organizaciones sectoriales o de base.
Territorial	Generación de una complementariedad entre	La vivienda debe considerarse en su complejidad e interrelación. Por ello, es necesario que todo proyecto

	vivienda y otros aspectos territoriales.	de vivienda contemple otros aspectos que permitan generar calidad de vida en la población, tales como espacios de trabajo, comercio, educacionales, culturales, de ocio y de recreación.
	Creación de proyectos de mejoramiento de vivienda <i>in situ</i> .	Para atender a los asentamientos informales es esencial generar proyectos de mejora de la calidad de las viviendas <i>in situ</i> . Esto con el fin de considerar que quienes habitan en estos espacios han tejido dinámicas y relaciones con su territorio cercano, por lo que no es bueno generar procesos de desterritorialización que pueden vulnerabilizar más a estas personas.
	Impulso de encadenamientos constructivos.	Los proyectos de construcción o mejoramiento de vivienda pueden generar tipos de encadenamientos constructivos que permitan impactar la economía regional o local. Lo anterior aplica para la compra de materiales o el alquiler de maquinaria. Para ello es esencial buscar una redistribución del destino de los presupuestos, de manera que estos no sean acaparados por empresas particulares.
Constructivo	Diversificación de la construcción.	En relación con lo anterior, las empresas que se contraten para llevar a cabo los procesos de diseño y construcción deben garantizar una cuota de empresas pequeñas y medianas. Además, es importante generar un límite en la cantidad de contrataciones que puede tener una empresa en un periodo determinado, para evitar formas de acaparamiento.
	Generación de formas y diseño acorde a las necesidades.	Es vital no producir proyectos genéricos de vivienda, para ello se debe propiciar un diseño contextualizado a las necesidades de la población beneficiada. Asimismo, deben ser diseños y construcciones que respondan a las condiciones culturales y biofísicas del lugar donde son construidas. Por otra parte, vale la pena abrir un

		debate sobre la necesidad de aumentar las dimensiones de construcción y los materiales utilizados en la construcción de «vivienda de interés social».
	Diversificación de la construcción.	En relación con lo anterior, las empresas que se contraten para llevar a cabo los procesos de diseño y construcción deben garantizar una cuota de empresas pequeñas y medianas. Además, es importante generar un límite en la cantidad de contrataciones que puede tener una empresa en un periodo determinado, para evitar formas de acaparamiento.

Fuente: Elaboración propia, 2024.

## Reflexiones finales

El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Costa Rica representa un problema estructural que se ha venido constituyendo con el pasar de los años, el cual adquiere distintas características específicas de acuerdo con la época en la que se desarrolla.

El Estado, a pesar de las acciones ejecutadas, no ha podido crear condiciones adecuadas para que este problema esté lejos de reproducirse en el espacio-tiempo. De manera contraria, ha propiciado el desarrollo de una estructura de acción que permite al sector privado de la construcción un desenvolvimiento lucrativo y un protagonismo en el sector, cada vez mayor. Lo anterior debido a que el Estado se ha replegado y permitido que la empresa privada de la construcción tenga un rol central en la creación de proyectos habitacionales para las clases bajas y medias, las cuales son adquiridas por la población mediante crédito. Esto conduce a que aumente el endeudamiento de buena parte de la población, que busca opciones de vivienda que solo pueden ser accedidas por medio del crédito.

Tradicionalmente, ante el surgimiento de conflictividad y presiones sociales para resolver este tema, las acciones estatales se han concentrado en institucionalizar el descontento y las necesidades de las personas, mediante la creación de una nueva institucionalidad o normativa sustentada en la generación de formas para cooptar la movilización social y crear un espejismo de acción que busque disminuirla. Esto crea condiciones propicias para la reproducción del problema, lo cual es necesario tener presente para reflexionar sobre acciones futuras que se proponga desarrollar, y su capacidad real para atender las necesidades de la población de vivienda.

Al respecto, la participación ciudadana parece posicionarse como el paradigma actual hegemónico que busca retener y disminuir la aparición de conflictividades sociales, el cual representa una herramienta estratégica activada por el Estado para validar y justificar sus acciones, así como generar una estructura que tiende hacia la consulta de propuestas diseñadas desde ámbitos tecnocráticos. Lo anterior nos permite reflexionar sobre la democracia en la planificación urbana, donde parece que las tendencias crean formas de post-democratización en las que se establecen los

términos de la discusión desde grupos de poder, lleva a posicionar a la población en un rol secundario y genera condiciones para el desarrollo de un tipo de despotismo benévolo en la creación de salidas para los problemas que aquejan a las personas<sup>73</sup>.

Cuando se piensa en este tema, es vital apelar por la construcción de otros futuros a través de formas de democratización de los procesos de planificación urbana, donde se desarrolle una participación ciudadana real que posicione las necesidades y los deseos de las personas en un primer plano. Para ello es central una búsqueda de procesos de descentralización que conduzcan a un atendimiento más próximo de las problemáticas locales en los términos experimentados por sus pobladores.

En función de esto, para la construcción de otras realidades socioterritoriales es necesaria la lucha contra prácticas autoritarias, emitidas y desarrolladas por actores de poder, las cuales amenazan y restringen la solución de los problemas<sup>74</sup>, así como generar una politización y apropiación, por parte de actores subalternos, del diseño y desarrollo de proyectos de vivienda en específico y de la planificación territorial en general, considerando que la producción de territorio, tal como se ejecuta hoy, es un asunto de pocas personas, donde el lucro y el mercado dirigen este accionar<sup>75</sup>. Por tanto, es necesario reivindicar el disenso y el conflicto debido a que son dos herramientas que pueden permitir imaginar y posicionar otros futuros territoriales, y llevar a un primer plano el cuestionamiento sobre por qué no se ha resuelto el déficit de vivienda en el país, las formas de ejecución de proyectos habitacionales y la selección de ciertas formas de financiamiento y ejecución.

Por otra parte, el financiamiento establecido por el Estado representa uno de los factores que ha dificultado la ejecución de una serie de acciones para atender este tema, lo cual contribuye a reproducir vulnerabilidades en las clases bajas-medias y las desigualdades sociales. De esta manera, la vivienda se convierte en una mercancía cada vez más lucrativa, donde el sector privado ha aumentado su participación en el desarrollo y establecimiento de las condiciones para su acceso. De modo contrario, el Estado está creando las condiciones para generar y atraer nuevas fuentes de financiamiento, lo cual conduce a la constitución de un nicho de negocios rentable para sectores financieros y de la construcción, profundizando una financiarización del sector. En este sentido, es importante considerar que el desarrollo de ambientes construidos, como los proyectos residenciales, se han posicionado en una de las ramas de la economía que está ganando mayor protagonismo dentro de la acumulación de capital<sup>76</sup>.

Por último, ante esta realidad se puede obtener inspiración en algunas experiencias latinoamericanas que se estructuran bajo otros parámetros no hegemónicos, como es el caso de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Este modelo tiene un arraigo en la realidad uruguaya, el cual se empezó a desarrollar a partir de la década

---

<sup>73</sup> Swyngedouw, «Interrogando la posdemocratización...».

<sup>74</sup> Marcelo Lopes de Souza, *A prosa e a ágora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades* (Rio de Janeiro: Bertrand, 2006).

<sup>75</sup> Garnier, «Democracia participativa...».

<sup>76</sup> Luis Daniel Santana, «¡Manos sobre la ciudad!: Hacia nuevas geopolíticas de la producción de ambiente construido en Medellín (2004-2019)». *ACME* 20, n.º 1 (2021): 34-57.

de 1960, y busca crear condiciones para la autogestión habitacional y participación popular<sup>77</sup>.

Este tipo de cooperativas tienen una particularidad, y es que las personas que forman parte de los proyectos de vivienda ofrecen su fuerza de trabajo, lo cual permite abaratar costos de producción. Además, el financiamiento de los proyectos se ejecuta mediante el ahorro de las personas cooperativistas, y crédito por parte del Estado. La construcción de las viviendas cuenta con el apoyo técnico de un instituto creado para estos fines, el cual no puede cobrar más de un 5 % del costo de la obra<sup>78</sup>. Estos elementos marcan una diferencia con el modelo tradicional de mercado al cual estamos habituados, debido a que el fin no es el lucro por parte de terceros, sino la dotación de vivienda para las familias.

Asimismo, estas cooperativas no solo se dedican a construir viviendas, sino que también gestionan otros espacios que ofrecen una variedad de servicios, tales como comedores, comercios o guarderías<sup>79</sup>. Basado en esto se puede observar que tienen una proyección territorial relevante, ya que crean condiciones para sostener y promover una vida digna para las personas que integran este proceso. Dicha forma de proceder rompe con la idea de la vivienda como un objeto aislado, para pensar la gestión del territorio como una vía que permite gestar calidad de vida y bienestar social no solo para las personas residentes, sino para el territorio en general.

Hoy, ante una ampliación y profundización del neoliberalismo que crea condiciones diversas y complejas de espoliación de la vida, es necesario llevar a cabo un proceso de reflexión y discusión que permita politizar el acceso a la vivienda. Con lo anterior nos referimos a que es de vital importancia que la vivienda se constituya en un asunto público y se luche por crear formas políticas y sociales para que su acceso se convierta en un derecho y no en un simple elemento de lucro para unos cuantos actores.

#### Formato de citación según APA

Jiménez Corrales A. (2024). Realidades socioterritoriales de la vivienda en Costa Rica: entre el déficit habitacional, la participación ciudadana y el (des)financiamiento, 1980-2023. *Revista Espiga*, 23(48), 201-226.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

Jiménez Corrales, Andrés. «Realidades socioterritoriales de la vivienda en Costa Rica: entre el déficit habitacional, la participación ciudadana y el (des)financiamiento». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 201-226.

<sup>77</sup> Jerónimo Díaz, «Las cooperativas de vivienda por apoyo mutuo en América Latina», en *Ciudad en disputa. Política urbana, movilización ciudadana y nuevas desigualdades urbanas*, coord. por Javier de la Torre y Blanca Ramírez (Ciudad de México: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2020).

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> *Ibíd.*

## Referencias

- Araya, David. La alameda: un estudio de la producción del espacio en Hatillo 8. *RevistArquis*, 17, n.º 1 (2018): 106-120.
- Badilla, Patricia. y Cerdas, José. Movimientos pro vivienda en San José: una clientela movilizada (1980-1990). *Rev. de Historia* 64 (2013): 121-156.
- Chacón, Edwin. «Causas y consecuencias de las nuevas políticas de vivienda de interés social costarricenses». Tesis de licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2016.
- Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, 1949. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)
- De la Cruz, Vladimir. «Pobreza y lucha social en Costa Rica, 1870-1930». En *Pobreza e historia en Costa Rica: determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950*, editado por Ronny Viales, 53-70. San José: Editorial UCR y CIHAC, 2005.
- Díaz, Jerónimo. «Las cooperativas de vivienda por apoyo mutuo en América Latina». En *Ciudad en disputa. Política urbana, movilización ciudadana y nuevas desigualdades urbanas*, coordinado por Javier de la Torre y Blanca Ramírez, 173-190. Ciudad de México: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2020.
- Di Virgilio, Mercedes. «Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina». *Rev. Nueva Sociedad*, n.º 293 (2021): 77-92.
- Escalante, Fernando. *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México, 2016.
- Fundación Promotora de Vivienda. *Balance del sector vivienda. 15 años de ensayos y omisiones*. San José: FUPROVI, 2009.
- Garnier, Jean-Pierre. «Democracia participativa: ¿Alternativa o trampa?» *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* V, n.º 24 (2022): 13-15.
- Gómez, Miguel y Jhonny Madrigal. «Migración interna en Costa Rica en el período 1927-2000». En *Costa Rica a la luz del Censo del 2000*, editado por Centro Centroamericano de Población, 449-533. San José: Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, 2004.
- Guevara, Porfirio y Ronald Arce. *Estado de la vivienda en Centroamérica*. San José: CLACDS, INCAE, 2016.
- Harvey, David. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. España: Akal, 2007.

- He, Shenjing. «Urban entrepreneurialism 2.0? Financialization, cross-scale dynamics, and post-political governance». *Dialogues in Human Geography* 10, n.º 3 (2020). <https://doi.org/10.1177/2043820620921030>
- INEC. *Encuesta Nacional de Hogares. Julio 2022. Resultados generales*. San José: INEC, 2022.
- Hidalgo, Rodrigo, Daniel Santana y Voltaire Alvarado. «Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa». En *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*, editado por Rodrigo Hidalgo, Daniel Santana, Voltaire Alvarado, Federico Arenas, Alejandro Salazar, Carlos Valdebenito y Luis Álvarez, 24-66. Chile: Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2016.
- INVU. «Memoria 1955». *Memoria institucional*. San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1956.
- INVU. «Primera Memoria». *Memoria institucional*. San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, 1955.
- Jordan, Ricardo, Luis Riffo y Antonio Prado. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: CEPAL y GIZ, 2017.
- Lopes de Souza, Marcelo. *A prosa e a ágora. Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Río de Janeiro: Bertrand, 2006.
- MIVAH. «Asentamientos en precario dentro y fuera de la GAM 2011-2013», 2013. [https://www.mivah.go.cr/Biblioteca\\_Precarios.shtml](https://www.mivah.go.cr/Biblioteca_Precarios.shtml)
- MIVAH. *Compendio Estadístico de Vivienda 2018*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2018.
- MIVAH. *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013 a 2030 y su plan de acción*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2014.
- MIVAH. *Reporte nacional de Costa Rica sobre los avances en la implementación de la Nueva Agenda Urbana 2016-2021*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos, 2022.
- Mora, Sindy. «Costa Rica en la década de 1980: estrategias de negociación política en tiempos de crisis. ¿Qué pasó después de la protesta?» *Intercambio*, n.º 5 (2007): 165-83.
- Pradilla, Emilio. «Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas». *Rev. Cad. Metrop.* 20, n.º 43 (2018): 649-672. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302>

- Presidencia de la República. Ley n.º 2760 de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=3365&nValor3=3560&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=3365&nValor3=3560&strTipM=FN)
- Quesada, Florencia. *La modernización entre cafetales. San José, Costa Rica, 1880-1930*. San José: Editorial UCR, 2011.
- Rojas, Eduardo. «Análisis de la evolución del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y su efecto en el déficit habitacional en Costa Rica, desde su creación al año 2018 y la identificación de oportunidades en la utilización de aplicaciones basadas en tecnologías geográficas». Tesis de maestría profesional, Universidad de Costa Rica, 2021.
- Rovira, Jorge. «Del desarrollo de Costa Rica y sus crisis en el periodo de postguerra: 1948-1984». *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11, n.º 1 (1985): 23-42.
- Santana, Luis Daniel. «¡Manos sobre la ciudad!: Hacia nuevas geopolíticas de la producción de ambiente construido en Medellín (2004-2019)». *ACME* 20, n.º 1 (2021): 34-57.
- Solano, Franklin, Minor Rodríguez y Dania Chavarría. *Balance y tendencias del Sector Vivienda 2022. Expectativas y desafíos*. San José: CFIA, Posgrado Arquitectura-UCR, Fundación Gestionando Hábitat ORG, 2022.
- Swyngedouw, Erick. «Ciudadanos insurgentes: el retorno controvertido de lo político en las ciudades postdemocráticas». *Revista de Geografía Espacios* 7, n.º 14 (2017): 100-113. <https://doi.org/10.25074/07197209.14.945>
- Swyngedouw, Erick. «Interrogando la posdemocratización: reclamando espacio políticos igualitarios». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 14, n.º 22 (2014): 7-43.
- Theodore, Nik, Jaime Peck y Neil Brenner. «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados». *Revista Temas Sociales*, n.º 66 (2009): 1-12.
- Wainer, Laura Sara. «Foro de vivienda 2022. Soluciones resilientes para la reducción del déficit habitacional en América Latina y el Caribe».  
<http://dx.doi.org/10.18235/0004465>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## La infraestructura vial en Costa Rica: del enfoque centrado en el rezago, al enfoque prospectivo

Maximiliano López-López \*  
<https://orcid.org/0000-0003-3175-1731>

### Resumen

Este texto pretende contribuir al análisis del problema de la infraestructura vial en Costa Rica, prestando atención a aspectos que usualmente no se incluyen en los análisis, con el fin de aportar a una lectura propositiva sobre posibles soluciones. A manera de hallazgos se evidencia una fuerte correlación entre carreteras en mal estado y un bajo índice de desarrollo humano. Asimismo, los datos sobre pérdidas en infraestructura como resultado de fenómenos hidrometeorológicos evidencian que este es un factor al que no se ha prestado la atención adecuada. Pero el hallazgo más relevante es que el problema de la infraestructura no parece estar condicionado al presupuesto, sino más a la gestión, dada la ausencia de un órgano rector fuerte en la materia, aunado a la presencia de otros actores con poder de decisión y veto. Como resultado de lo anterior, la principal conclusión es que se requiere desarrollar capacidad interorganizacional entre los distintos actores involucrados en esta arena de política y, a partir de ello, elaborar propuestas que atiendan las necesidades reales del sector vial en Costa Rica desde el punto de vista económico y social, sin desatender el tema de transitabilidad urbana.

**Palabras clave:** Carreteras, desarrollo vial, capacidad estatal.

\* Maestría en Historia Aplicada, Universidad Nacional (UNA), de Costa Rica. Maestría en Pedagogía con énfasis en atención a la diversidad, UNA. Estudiante del doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Docente e investigador en la Escuela de Historia de la UNA. Correo: maxmlopez6@gmail.com

## Road infrastructure in Costa Rica: from a focus on backwardness to a prospective approach

### Abstract

This essay aims to contribute to the analysis of the road infrastructure problem in Costa Rica, paying attention to aspects that are usually not included in the analyses, in order to provide a proactive perspective on possible solutions. The findings reveal a strong correlation between poorly maintained roads and a low human development index. Additionally, data on infrastructure losses resulting from hydro-meteorological phenomena indicate that this is a factor that has not received adequate attention. However, the most relevant finding is that the infrastructure problem does not appear to be conditioned by budget constraints, but rather by management issues, given the absence of a strong governing body in the matter, along with the presence of other actors with decision-making and veto power. As a result, the main conclusion is that it is necessary to develop interorganizational capacity among the various actors involved in this policy arena and, from there, to develop proposals that address the real needs of the road sector in Costa Rica from both an economic and social perspective, without neglecting urban traffic issues.

**Keywords:** Roads, road development, state capacity.

Solo contamos con carreteras construidas hace más de veinte años, totalmente inadecuadas al tránsito que soportan hoy día. Por otro lado, urgen nuevas carreteras hacia otras zonas ya en explotación; urge el arreglo sistemático de nuestros caminos vecinales.<sup>1</sup>

## Introducción

La situación de la red vial de Costa Rica ha sido abordada desde diferentes ópticas y momentos<sup>2</sup>. La mayoría se ha centrado en analizar las situaciones que llevan al rezago de la obra vial, como, por ejemplo, la administración, la planificación y claramente, el presupuesto. Estos trabajos han sistematizado gran cantidad de información que permite tener una visión clara sobre las principales causas del rezago que hoy se atribuye especialmente al cambio de modelo de Estado ocurrido en la década de 1980.

Resultado de estudios como la reseña histórica de los transportes en Costa Rica<sup>3</sup>, se sabe que al iniciar el siglo XX el eje de carreteras del país estaba constituido por la carretera nacional: Cartago- San José, Alajuela-Atenas, San Mateo-Puntarenas (calle de tierra y partes empedradas) y otro conjunto de caminos de tierra. En materia de rectoría es conocido que la ley n.º 1 del 8 de mayo de 1948 creó el Ministerio de Obras Públicas y que, en 1954, cuando se creó el Departamento de Vialidad al interno del nuevo ministerio, este se encontró con «la carencia absoluta de información concerniente a las características y la utilización de la red caminera del país»<sup>4</sup>. Fue hasta la Ley 3155 de agosto de 1963 que se creó el Ministerio de Transportes, el cual pasó a llamarse Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) por ley 4786 de julio de 1971.

También se conoce que el país ha invertido en carreteras de manera intermitente y que aun así posee la red vial más extensa de Centroamérica. Lamentablemente, la calidad de esta red vial no goza de las mejores condiciones, y entre sus principales debilidades se enumeran problemas relacionados con el deterioro por falta de mantenimiento, lo cual se ha agudizado especialmente desde la década de 1980, ¿pero ese rezago es solo resultado de una baja inversión o hay otros problemas a los que no se ha prestado atención?

---

<sup>1</sup> Ministerio de Obras Públicas, *Memoria del Ministerio de Obras Públicas* (Costa Rica, MOPT, 1954), 11.

<sup>2</sup> Por ejemplo: Academia de Centroamérica, «La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional», *Programa visión: PV-04-14* (2014); Luis Vargas Montoya y Gabriel Madrigal Quesada, «La inversión pública en infraestructura en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década», *CÓNARE-PEN*, n.º 28 (2022); Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, «Transportes y comunicaciones en el desarrollo económico de Costa Rica», Tomo V de *Historia económica de Costa Rica en el siglo XX* (San José: IICE-CIHAC-EUCR, 2021).

<sup>3</sup> MOPT, *Reseña histórica de los transportes en Costa Rica* (San José: Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1984 (1967).

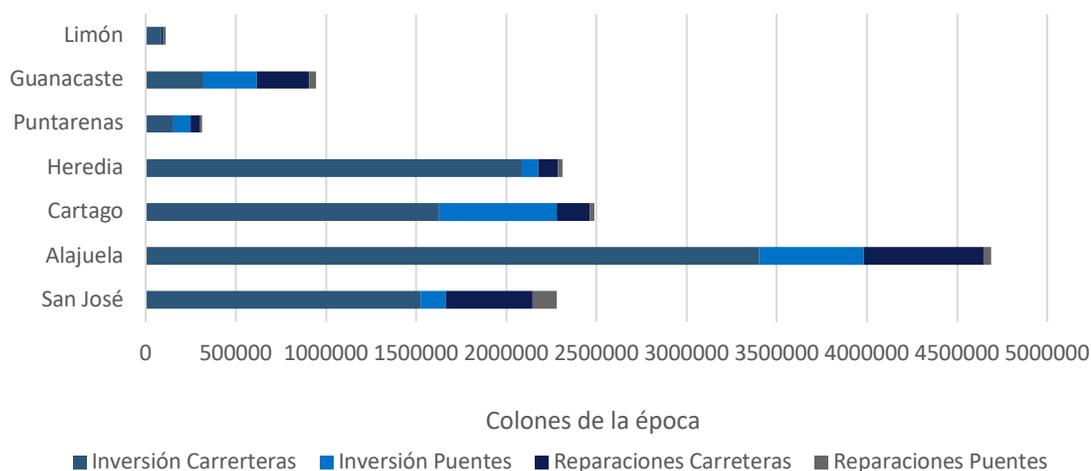
<sup>4</sup> , José A. Vargas Villate, *Casi tres décadas de planificación en el MOPT* (San José: Dirección General de Planificación, MOPT, 1981).

Este texto intenta construir una lectura propositiva sobre el camino que debería seguirse desde una óptica prospectiva. Primero se hará un breve recuento sobre la construcción de infraestructura entre 1930 y 1980. Luego se revisará lo ocurrido en el periodo 1980-2022 para rescatar el cambio en las prioridades del Estado, el conflicto derivado de la gestión misma de la planificación y construcción vial. Posteriormente, se presentarán argumentos para analizar la situación a la luz de temas como post COVID, desigualdad y cambio climático. El texto concluye con una breve exposición sobre la urgencia de desarrollar capacidades estatales que permitan gestionar los recursos y las rutas que ya se tienen.

## Inversión vial de 1930 a 1980: poner el país a producir

Un primer punto de inflexión en la red caminera del país fue la construcción del ferrocarril al Caribe, entre 1871 y 1890. Esta ruta abrió nuevos espacios a la producción y permitió la creación de colonias agrícolas, lo cual favoreció la explotación del territorio. Un segundo punto de inflexión lo constituyó el periodo 1936-1940. En estos años tuvo lugar el gobierno de León Cortés Castro, conocido como «el gobierno del cemento y la varilla», en el que se impulsó la integración territorial y la generación de empleo mediante la construcción de obras públicas de diversa índole, como se aprecia en la Figura 1.

**Figura 1. Costa Rica: Inversiones por provincia en carreteras y puentes (1936-1940)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Cuatro años de la administración Cortés*, 341.

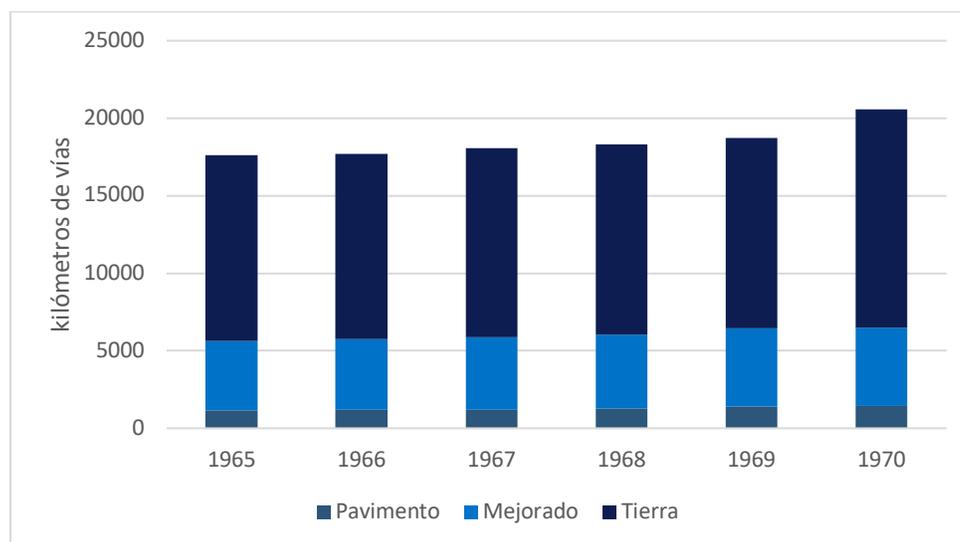
De acuerdo con estos datos, cerca del 42 % del presupuesto fue destinado a carreteras y puentes, mientras que el restante 58 % cubrió escuelas, hospitales, alcantarillado, edificios nacionales, cañería y compra de maquinaria<sup>5</sup>. Pero, como lo señalaba el

<sup>5</sup> Gobierno de Costa Rica, *Cuatro años de la administración Cortés* (Costa Rica: Gobierno de la República, s.f), 342.

propio Ministerio de Transportes, en la cita con la que inicia este texto, para 1954 ya se registraba un importante rezago.

La construcción de la carretera Interamericana fue el siguiente hito en el desarrollo de la red vial nacional. En 1946 estaba transitable el tramo entre Cartago y San Isidro de El General; la sección norte quedó lista hacia 1959, y ya en 1963 se culminó la sección sur. De este modo, el gran proyecto vial que conectó el territorio nacional con las fronteras norte y sur creó una arteria sobre la cual se siguió consolidando el tejido de caminos nacionales y cantonales<sup>6</sup>, aunque la mayoría seguía siendo de tierra como se aprecia en la Figura 2.

**Figura 2. Composición de la red vial nacional según tipo de superficie (1965-1970)**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Cuadros estadísticos del sector transportes*, 1970, 31.

Como puede verse, para 1970 el 69 % de la red vial era de tierra, la superficie de grava y piedra (mejorada) llegaba a poco más del 24 %, y los pavimentos cubrían solo el 7 %. En términos absolutos, la red vial pasó de 17 610 kilómetros en 1965 a 20 575 kilómetros en 1970<sup>7</sup>. De ahí en adelante, con altibajos en la inversión, la construcción de obra permitió duplicar la extensión hasta llegar a 44 525 kilómetros en el 2020<sup>8</sup>. Ese desarrollo fue acompañado de una flota vehicular que pasó de 36 505 vehículos en 1962 a 81 893 en 1970<sup>9</sup> y a 153 924 en 1980<sup>10</sup>, y, en 2019, alcanzar

<sup>6</sup> MOPT, «Reseña histórica de los transportes...».

<sup>7</sup> MOPT, *Cuadros estadísticos sobre el sector transportes* (San José: MOPT, 1970), 31.

<sup>8</sup> Carlos Villalta, Análisis de diferentes tópicos en materia de infraestructura vial y sugerencias para definir un Plan Vial a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo (San José: CFIA, 2020), 6.

<sup>9</sup> MOPT, *Cuadros estadísticos...*, 28.

<sup>10</sup> MOPT, *Plan Nacional de Transportes*, Tomo III (San José: MOPT, 1981), 6-31.

752 813 unidades<sup>11</sup>. Es decir, el país pasó de tener 3,98 vehículos por kilómetro de vías en 1970, a 39,36 en el 2019<sup>12</sup>.

Pese a estos avances, en 2019 el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial nos calificó con una nota de 33 (escala 0 a 100) en calidad de carreteras (lo que significó el puesto 117 de 141). Pese a ello, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) de Costa Rica considera que «nuestra infraestructura vial no es tan mala como la han calificado».<sup>13</sup> Parte del problema reside en la fiabilidad de los datos con que se cuenta y estos, a su vez, en la nomenclatura que se usa para tenerlos. Durante un tiempo se denominaban solo como carreteras nacionales y cantonales, luego rutas primarias, secundarias y terciarias, así como redes de alta y baja capacidad. Estas clasificaciones y su inventario influyen en las políticas de planificación de obra y en la toma de decisiones.

Quizás esa situación obedece también a que el país no tiene claro si el desarrollo de la infraestructura viene antes o después del crecimiento económico de las regiones. Y otra pregunta, en apariencia ingenua, ¿cómo medir la competitividad de una región en transición? Como ejemplo de esto último puede citarse a Bijagua de Upala. Se trata de una comunidad que viene transitando de un modelo de desarrollo centrado en la agricultura y la ganadería, a uno basado en el turismo. Sin embargo, por la extensión territorial del cantón y los kilómetros de vías que debe atender, es poco el impulso que puede dársele. Esto contrasta con la investigación de Pedro Bom y Jenny Lighthart, para quienes la inversión y la generación de beneficio económico es mayor en aquellos casos donde la inversión se gestiona desde las regiones<sup>14</sup>.

Hasta 1985 muchos de los esfuerzos estuvieron más preocupados por la extensión y la cobertura, que por la calidad y el mantenimiento de la red vial. Para el llamado Estado de bienestar (desde 1948), abrir caminos era prioridad en una economía de base agrícola. Se trataba todavía de una Costa Rica rural, al menos hasta finales de la década de 1970 cuando se empezaron a engrosar los flujos migratorios rural-urbanos, lo cual se aceleró en la década de 1980, producto del deterioro económico causado por la crisis mundial de los hidrocarburos. Estas y otras situaciones (crisis fiscal, devaluación de la moneda, etc.) crearon la necesidad de negociar varios programas de ajuste estructural (PAE), de los cuales se firmó un total de tres entre 1985 y 1995. Como resultado se reorientó el gasto hacia actividades rentables y al desarrollo de competitividad. En este contexto, los actores políticos y las alianzas sectoriales definieron el paso de aquel Estado de bienestar a otro de corte neoliberal.

## Década de 1980 y el cambio en las prioridades de inversión

En la nueva coyuntura, la agricultura ya no era una prioridad para invertir; ahora lo eran las zonas francas, modernizar los puertos y aeropuertos, generar condiciones

<sup>11</sup> Programa Estado de la Nación, «Aspectos sobre la composición de las emisiones en la flota vehicular que afectan la salud y el ambiente», Capítulo IV (San José: PEN, 2020), 157.

<sup>12</sup> Ya en 2019 *La República.net* informaba que en Costa Rica «nacían» más carros nuevos que niños. Según Carlos Denton, en Costa Rica se inscriben 150 mil automóviles contra 70 mil nacimientos por año. <https://www.larepublica.net/noticia/nacen-mas-autos-que-personas-cada-ano-en-costa-rica>

<sup>13</sup> *Ibíd.*, 82.

<sup>14</sup> Pedro Bom y Jenny Lighthart, «What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?», *Journal of Economic Surveys* 28, n.º 5 (2014).

para la atracción de inversión extranjera, etc. Para Paula Chaves Sánchez, este cambio en la inversión puede verse así:

- El periodo que va de 1975 a 1985 tuvo una alta inversión (1,69 % del PIB), del cual, 1,17 % fue en carreteras y 0,36 % en puentes.
- En el lapso que va de 1985 a 1996 la inversión fue baja (0,45 % del PIB). De esto solo 0,37 % se orientó a carreteras y 0,05 % a puentes.
- Entre 1997 y 2007 la inversión fue media (0,55 % del PIB), de los cuales 0,47 % se destinaron a carreteras y 0,04 % a puentes.<sup>15</sup>

Coincidente con ese segundo periodo, el presidente Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) impulsó una reforma que entre otras cosas pretendía: a) acortar distancias, b) procurar la seguridad en el transporte, c) mantener la eficacia en el servicio, d) estimular al sector privado para que tuviese participación en la dotación y operación de la infraestructura, e) capacitar el recurso humano y g) crear un sistema de información estadístico sobre el sector<sup>16</sup>. Esta iniciativa atendía otras afectaciones, como, por ejemplo, la jubilación anticipada producto de la movilidad laboral aplicada desde el PAE I<sup>17</sup>. En relación con esto, en 2019 el entonces jerarca del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Mario Rodríguez, afirmaba que:

Hemos perdido una generación de profesionales en ingeniería que se fueron, y de pronto nos quedamos sin infraestructura, sin hacerla. Circunvalación como proyecto tenía que haber estado terminado en el país en 1980 y lo estamos completando en 2021 más o menos, casi 40 años después. (...) perdimos las buenas prácticas y las cosas que aprendieron haciendo carreteras muchos de nuestros ingenieros (...) y creo que estamos pagando la consecuencia de eso.<sup>18</sup>

Uno de los avances más significativos de la década de 1980 lo constituyó la culminación de la ruta 32 que finalmente permitió integrar la zona del Caribe costarricense con el Valle Central<sup>19</sup> y con ello completar la ruta este-oeste del territorio. Pero todo este avance no siempre fue positivo. En el marco de los proyectos viales financiados por el Banco Mundial y evaluados hacia finales de la década de 1980 se exponía que la red vial había sido «sobredimensionada para los recursos del país»<sup>20</sup>, en otras palabras, que el monto requerido para dar mantenimiento a la red de carreteras existente era superior a lo que el país podía cubrir según su renta. Además, nos colocaba junto a países subsaharianos en estado de crisis, o por entrar en ella, en relación con mantenimiento de carreteras.

<sup>15</sup> Paula Chaves Sánchez, «Evolución y principales características de la inversión en infraestructura de transportes en Costa Rica 1962-2007» (tesis de economía, Universidad de Costa Rica, 2011), 107-110 y 115-124.

<sup>16</sup> Paula Chaves, *Evolución y principales...*, 103.

<sup>17</sup> Academia de Centroamérica, «La gestión de la infraestructura...», 4.

<sup>18</sup> Javier Córdoba, «Perdimos la cultura de la infraestructura vial», *Semanario Universidad*, 1 de octubre de 2019, acceso el 10 de enero de 2024, <https://semanariouniversidad.com/impreso/perdimos-la-cultura-de-infraestructura-vial/>

<sup>19</sup> Edgar Blanco, «Acciones estatales para el desarrollo de las regiones Atlántico/Caribe y Chorotega de Costa Rica: una comparación de intenciones y resultados, 1950-2009», *Diálogos Revista Electrónica de Historia* 24, n.º 1 (2023): 6.

<sup>20</sup> The World Bank, «Project performance Audit report, Costa Rica, fourth and fifth highway projects», *Report* 9416 (1991): xvi.

Precisamente, en relación con estos préstamos (IV y V) del Banco Mundial se generaron serias dificultades por la incapacidad del Estado para hacer frente a sus compromisos, lo cual requirió de más financiamiento externo y su respectivo impacto en la deuda<sup>21</sup>. A esto debe agregarse que desde la década de 1970 no se invertía en la compra de equipos y maquinaria requeridos tanto para la construcción de nueva infraestructura como para la reparación y mantenimiento de la existente, e igualmente que mucha de la maquinaria del MOPT (el 70 %) ya no tenía posibilidades de reparación<sup>22</sup>. Factores como estos aletargaron la ejecución de los proyectos puestos en marcha y, salvo excepciones relacionadas principalmente con puentes, proyectaron a un segundo y tercer plano los esfuerzos de mantenimiento y reparación de la extensa red vial del país.

Y como si no fuese suficiente, al cierre del siglo XX empezaron a darse cambios que afectarían la rectoría del sector. En 1998, por ejemplo, surgen el Consejo Nacional de Concesiones para regular lo relativo a contratos de concesión y el CONAVI. Este último se propuso para atender la conservación vial, financiado con el impuesto único a los combustibles, pero de la Asamblea Legislativa salió convertido en el ente encargado de definir, ejecutar y supervisar proyectos viales. Como lo señala el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica, el problema reside en que estos son «órganos de desconcentración máxima adscritos al MOPT, cuentan con personería jurídica instrumental y presupuestaria»,<sup>23</sup> lo cual debilita la rectoría del MOPT.

Desde hace varios años se viene tratando de hacer una reforma integral al sector transportes, pero los intentos se han quedado en proyectos archivados en la Asamblea. Hoy, agosto de 2024, el expediente 23 114 se encuentra en la corriente legislativa, pero aún no se vislumbra si el MOPT saldrá fortalecido, si desaparecerá CONAVI como lo recomendó la Comisión de Notables años atrás, o si se establecerán mecanismos de coordinación eficientes que permitan recuperar la infraestructura vial. Más allá de temas de corrupción, del inadecuado manejo de los fondos públicos y de la escasa planificación de los proyectos viales, los recientes escándalos por contrataciones irregulares, las constantes denuncias por el uso de materiales de baja calidad, etc., señalan sin lugar a duda la necesidad de una reforma.

## Infraestructura vial en la época post COVID

La pandemia por COVID-19 y el cierre de fronteras afectó drásticamente a una economía que viene apostando por un modelo de desarrollo centrado en el turismo y la venta de servicios y tecnología. Si se parte de esa realidad, es necesario visualizar los requerimientos de infraestructura que demanda ese modelo, aspecto que va más allá de saber si es, por ejemplo, una carretera cuya construcción o mantenimiento compete al MOPT, CONAVI o las municipalidades.

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, xvii.

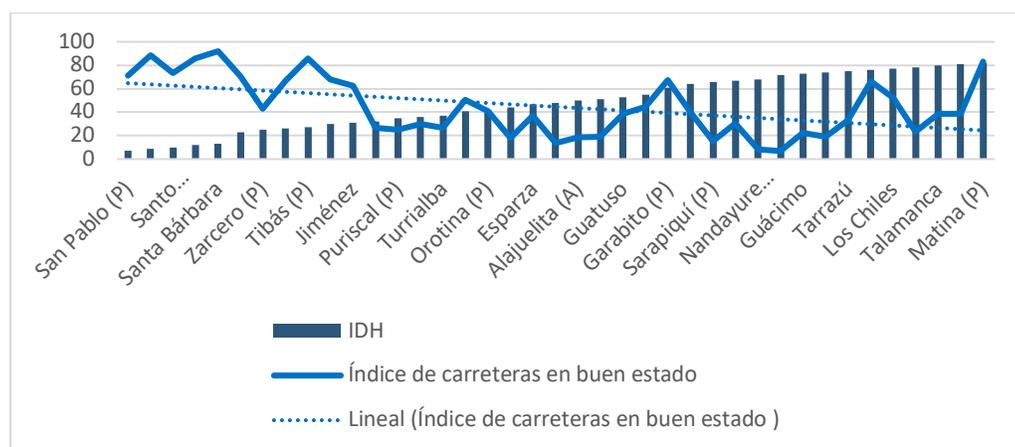
<sup>22</sup> MOPT, *Informe anual 1986-1987* (San José: Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1987): 2.

<sup>23</sup> Luis Guillermo Loría, Raquel Arriola Guzmán, Roy Barrantes Jiménez, Carlos Campos Cruz y Ana Luisa Elizondo Salas, «La reforma del MOPT: un análisis de oportunidades de mejora» (San José: Lanamme, 2014), acceso el 10 de enero de 2024, <https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/handle/50625112500/551>

El modelo de desarrollo actual requiere que aquellas regiones dedicadas al ecoturismo o a la agroindustria, por mencionar ejemplos, reciban la misma atención e inversión que aquellas orientadas al turismo de playa o a la industria tecnológica. La apertura de nuevas zonas francas en regiones fuera de la GAM también requiere de una planificación vial que asegure la conectividad de esas regiones con los mercados y fronteras.

Pero la realidad es otra. Como prueba, el 46 % de los cantones del país no cuenta con un plan regulador. El no tener este instrumento significa, entre otras cosas, que tampoco se tiene claridad sobre las necesidades de infraestructura pública como carreteras nuevas o mejoras en las existentes. Para este trabajo se hizo el ejercicio de seleccionar los cantones que no cuentan con plan regulador para visualizar su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y contrastarlos con el porcentaje de carreteras en buen estado, como se aprecia en la Figura 3.

**Figura 3. Costa Rica: Comparación entre IDH y el porcentaje de carreteras en buen estado en los 39 cantones sin plan regulador al 2023<sup>24</sup>**



Fuente: Elaboración propia con base en Francisco Ruiz León de *El Financiero*<sup>25</sup> y Agustín Gómez Meléndez del *Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo*<sup>26</sup>.

El resultado de este ejercicio permite apreciar que los cantones con mejor posicionamiento en el IDH (más cerca de 1) presentan los mayores porcentajes de carreteras en buen estado, mientras que, al contrario, los cantones con un IDH menos favorable (más lejos del 1), cuentan con las peores carreteras. En otras palabras, la relación entre desigualdad y mal estado de la infraestructura vial es evidente, aspecto que, al parecer, sigue sin ser una variable de peso en la toma de decisiones.

Si se desea impulsar mejoras en la calidad de vida de los cantones que se ubican en posiciones intermedias o bajas en el IDH, debe necesariamente considerarse la inversión en obra vial como una de las prioridades. Es plausible que una carretera en

<sup>24</sup> (P) son cantones que ya están en proceso del plan; (A) estaba en ajustes.

<sup>25</sup> Francisco Ruiz León, «Estos cantones tienen la mejor red vial de Costa Rica, ¿en qué lugar está el suyo?», *El Financiero*, 21 de diciembre de 2023, acceso el 13 de enero de 2024, <https://n9.cl/luhm3>

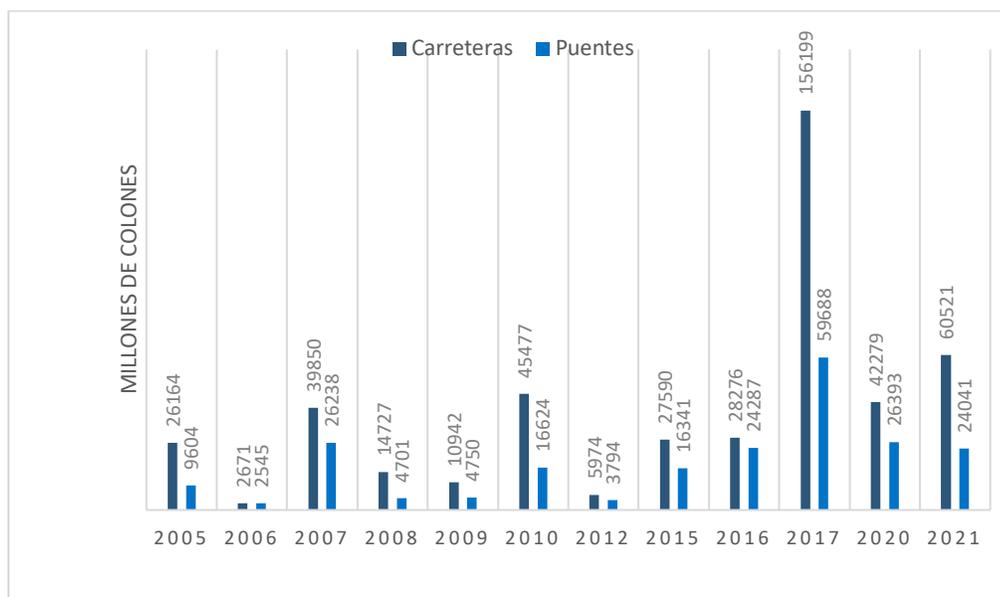
<sup>26</sup> Agustín Gómez Meléndez, coord., «Índice de desarrollo humano cantonal 2023 y el ajuste por el producto interno bruto» (San José: Universidad de Costa Rica, CIOdD), acceso el 13 de enero de 2024, <https://ciodd.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/09/Indice-de-Desarrollo-Humano-Cantonal-y-su-Ajustes-por-el-PIB-Ajuste-datos-al-2023.pdf>

buen estado permita que más turistas visiten cada año, por ejemplo, el Refugio Mixto de Vida Silvestre Caño Negro en el cantón de Los Chiles (provincia de Alajuela), y con ello se mejore la calidad de vida y el aporte a la economía nacional.

Así mismo, la condición de esas carreteras debe ayudar a reducir los tiempos de desplazamiento. En el Valle Central, por ejemplo, el principal problema es el congestionamiento y en segundo lugar la transitabilidad de las carreteras. Desplazarse del casco urbano de Alajuela al centro de San José (cerca de 21 kilómetros) debería tomar de 30 a 40 minutos, pero en ocasiones se tarda hasta 120 minutos. En el caso de la comunidad de Caño Negro (ejemplo anterior), la vía que comunica con Upala se ha tenido incluso que cerrar en distintas ocasiones debido al mal estado<sup>27</sup>.

En el centro del país, las implicaciones del congestionamiento tienen repercusiones mayores sobre la calidad de vida y sobre la economía en general. Entre los principales problemas están: a) la pérdida de tiempo, b) el gasto de combustible, c) las afectaciones sobre la productividad, d) las afectaciones a la salud, entre otras. En el caso de las áreas rurales, las municipalidades enfrentan un problema de presupuesto y de rápido deterioro de las vías debido al mal mantenimiento. En esto último afectan las condiciones hidrometeorológicas derivadas del cambio climático, lo cual impacta en el histórico de pérdidas, como se refleja en la Figura 4.

**Figura 4. Pérdidas en carreteras y puentes como resultado de fenómenos hidrometeorológicos entre 2005 y 2021**



Fuente: Elaboración propia según sitio web de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), 2023.

<sup>27</sup> Otto Salas Murillo, coord., «El mal estado de la red vial cantonal golpea la economía rural y el desarrollo de las comunidades», en *Especial Movilidad e infraestructura vial: el extenso descalabro de la infraestructura vial y la movilidad en Costa Rica* (San José: Universidad de Costa Rica, 2023), acceso el 15 de enero de 2024, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2023/4/23/el-extenso-descalabro-de-la-infraestructura-vial-y-la-movilidad-en-costa-rica.html>

En el periodo 2005-2022, las pérdidas en infraestructura vial ascendieron a ₡679 676 millones (₡460 670 en carreteras y ₡219 006 en puentes), es decir, más de \$1300 millones al tipo de cambio actual (al 22 de marzo de 2024). Este conjunto de pérdidas obedece a situaciones relacionadas con varios factores.

- a. Por un lado, la planificación no previó los gastos de mantenimiento que requieren tanto carreteras como puentes en un país tropical.
- b. La mayor parte del territorio nacional es accidentado, lo cual implica trazado de carreteras en pendientes de diferente grado de inclinación. En esto hay criterios técnicos que, de no ser analizados con la rigurosidad debida, pueden ocasionar obras con poca funcionalidad o con una alta probabilidad de daños.
- c. El cambio climático ha hecho que los fenómenos hidrometeorológicos se hayan convertido en una amenaza al buen estado y funcionamiento de las rutas nacionales.
- d. Ha existido una mínima capacidad de control, vigilancia y supervisión de las obras, lo cual ha llevado a uso de materiales de baja calidad.

Además de las pérdidas ocasionadas por los fenómenos hidrometeorológicos, hay otras derivadas de la simple falta de mantenimiento. El *Estado de la Nación* señala que «en términos porcentuales, la inadecuada gestión de los pavimentos ha deteriorado en un 52,5 % la inversión efectuada», la cual en términos de patrimonio vial debía ser de \$1903 millones en el 2006, pero producto de ese deterioro solo llegaba a \$903 millones<sup>28</sup>.

### **Conclusión: urge desarrollar capacidad estatal en materia vial**

En términos generales se puede señalar que el rezago vial no deriva de temas de inversión, sino de una baja capacidad estatal, lo cual se ve reflejado en una débil e inadecuada planificación de obra y una deficitaria capacidad organizacional entre los actores vinculados a esta materia. A esto se suma la imprevisibilidad del mantenimiento de obras y la escasa atención a las condiciones hidrometeorológicas del país, lo cual año a año representa una elevada cuota del PIB. Otro elemento por destacar es que la inversión de los últimos años se ha destinado a dos frentes básicos, la transitabilidad urbana y la culminación de proyectos que debieron estar finalizados desde hace décadas, desatendiendo otros aspectos como la inversión en maquinaria. La revisión de literatura deja ver otros problemas. Uno de ellos es que la toma de decisiones debe fundamentarse empíricamente, es decir, con números, pero Costa Rica carece de fuentes confiables sobre la infraestructura vial. Otro es la inadecuada gestión vial, ya que no existe un ente rector que se encargue de coordinar la política en infraestructura. Lo que existe, por el contrario, es un segmento de actores en el cual cada uno tiene voz y voto, lo que dificulta acuerdos y unificación de criterios. Esto último ocurre, en esencia, porque el Estado (las distintas organizaciones de la institucionalidad) no tiene y no ha desarrollado la capacidad estatal requerida.

Para Mariana Chudnovsky, el Estado puede desarrollar capacidades fiscales, capacidad administrativa asociada al suministro de bienes y servicios, capacidad organizativa y burocrática, así como la conocida capacidad coercitiva (uso del poder

---

<sup>28</sup> Guillermo Monge Guevara, «Hacia una red vial moderna y eficiente», en *Estado de la Nación*, cap. 6 (San José: PEN, 2006), 308.

y la fuerza)<sup>29</sup>. Julián Bertranou<sup>30</sup>, por su parte, invita a comprender la capacidad estatal como el resultado de distintos grados de complementariedad entre componentes de la capacidad estatal (relación entre actores, legitimidad, estructura burocrática y capital interorganizacional). Siguiendo las ideas de Chudnovsky y de Bertranou, se propone pensar más en la línea de capacidades organizativas y administrativas. Por ello, siguiendo también las ideas de Lodge y Wegrich<sup>31</sup> es pertinente preguntarse si el Estado tiene la capacidad analítica para procesar y tomar decisiones con base en la información de la que se dispone.

Ahora bien, no se debe confundir capacidades estatales con capacidades de gobierno. Tanto Bertranou como Repetto<sup>32</sup> dejan claro la importancia de comprender la relación entre capacidad y poder, entendida como un «poder para» y no un «poder sobre». Por ello, como sugiere Svava<sup>33</sup>, se debe analizar la relación entre política y administración, ya que, por lo general, quienes construyen política pública son distintos a quienes la ejecutan. Se requiere de una capacidad interorganizacional y de una capacidad política<sup>34</sup> o liderazgo político<sup>35</sup> que permita coordinación, control y gobernanza. Para Bertranou, «la capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas»<sup>36</sup>, lo cual orienta hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos y sobre la importancia de entender lo público como una esfera de interseccionalidad con diversos actores. En este sentido, identificar al actor estatal sobre el cual quieren o necesitan valorarse las capacidades estatales es prioritario (bien sea el MOPT o CONAVI), así como la identificación de los elementos contextuales que enmarcan la acción de ese actor.

Por otro lado, si se piensa en capacidad como calidad de la burocracia<sup>37</sup>, el enfoque de capacidades sugiere ver competencias legales de cada organización, cultura organizacional, modelo de toma de decisiones, estructuras de coordinación y sistemas de información y gestión entre otras, lo que Sacartascini y Tommasi

<sup>29</sup> Mariana Chudnovsky, «Por qué capacidades estatales y esta selección para comprenderlas», en *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, ed. por Guillermo O'Donnell, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Zibblatt, Óscar Oszlak, Bárbara Geddes, Peter Evans, James E. Rauch, Cullen S. Hendrix, James D. Fearon, David D. Laitin, Kent Weaver y Bert A. Rockman (Argentina: Banco de Desarrollo de América Latina, Dirección de Desarrollo Institucional del CAF, 2010), 17.

<sup>30</sup> Julián Bertranou, «Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate», *Rev. Estado y Políticas Públicas* 3, n.º 4 (2015).

<sup>31</sup> Martin Lodge, y Kai Wegrich, «Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments», en *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenge and Administrative Capacities*, ed. por Martin Lodge y Kai Wegrich (Oxford: Oxford University Press, 2014).

<sup>32</sup> Fabián Repetto, «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina», *INDES Working Paper Series* I-52 (New York, 2004).

<sup>33</sup> James Svava, «The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration», *Public Adm. Rev.* 61 (2001).

<sup>34</sup> Luciana Cingolani, «The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures», *UNU-MERIT Working Paper Series* 053 (Maastricht, 2013).

<sup>35</sup> Miguel Ángel Centeno, Atul Kohli, Deborah Yashar, «Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics», en *States in the Developing World*, ed. por Miguel Ángel Centeno, Atul Kohli y Deborah Yashar (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

<sup>36</sup> Julián Bertranou, *Capacidad estatal...*, 39.

<sup>37</sup> Miguel Ángel Centeno, Atul Kohli y Deborah Yashar, «Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics», en *States in the Developing World*, ed. por Miguel Ángel Centeno, Atul Kohli y Deborah Yashar (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

denominan una burocracia dinámica<sup>38</sup>. En este sentido, no solo se valora el capital humano o social de los actores, sino particularmente el entramado de relaciones y «el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales»<sup>39</sup>.

Esta consideración hacia los demás actores (públicos o privados) permite tener presentes las agendas y sumar a la construcción de componentes de capacidad estatal. El análisis así concebido permite acercarse a la idea de capacidades estatales como aptitud<sup>40 41</sup> para el logro de cometidos de política pública. Por ello, en el caso costarricense, por ejemplo, no es posible hablar del éxito-fracaso del desarrollo vial sin considerar la trayectoria institucional del MOPT, del CONAVI, el papel de las municipalidades, la función del Lanamme, etc., pero es preciso desarrollar cultura organizacional en esta red de actores. Definitivamente no se puede seguir recarpeteando carreteras para luego romperlas y reparar tuberías.

Esta lógica de interseccionalidad y de visión prospectiva de la red vial nacional sobrepasa los alcances de la rectoría de transportes, pues se requiere involucrar a una red de actores mucho mayor. Si se quiere ver un país con una red vial moderna y eficaz es preciso la participación de agentes como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), entre otros. En palabras de Jorge Alberto Vásquez Rodríguez, se debe empezar a ver las carreteras como un servicio y no solo como una obra<sup>42</sup>.

Pensar en el desarrollo de esa capacidad interorganizacional en el sector de infraestructura vial es plausible, aunque posiblemente se requiera de modificaciones en leyes específicas. Esto, claro está, implica voluntad política de un lado y el compromiso de los actores para demostrar los beneficios de contar con una organización más ágil y proactiva en materia vial. Lograr esto requiere, como primer paso, determinar con claridad cuál es el núcleo de los actores en los que recae la tarea de planificar y ejecutar la infraestructura. En este sentido, y con base en trabajos como los ya realizados por Vásquez<sup>43</sup> y Mata<sup>44</sup>, se propone entender la estructuración del sector como un gran ecosistema de actores organizados en un modelo de integración multidireccional, como se aprecia en la Figura 5 (siguiente página).

---

<sup>38</sup> Carlos Scartascini y Mariano Tommasi, *Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir* (New York: Resumen de políticas del BID, 2014).

<sup>39</sup> Bertranou, *Capacidad estatal...*, 45.

<sup>40</sup> *Ibid.*

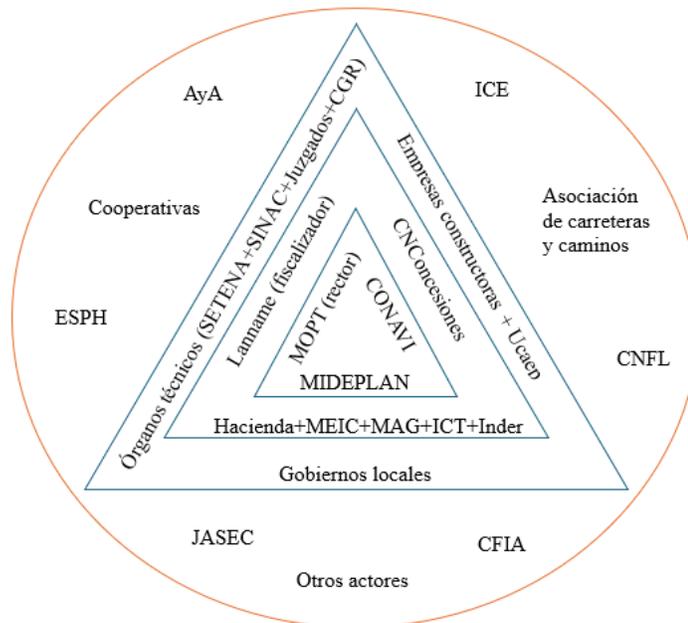
<sup>41</sup> Repetto, *Capacidad Estatal: requisito...*

<sup>42</sup> Jorge Alberto Vásquez Rodríguez, «La ausencia de un modelo de calidad de la obra vial en Costa Rica que considere la voz del cliente-ciudadano», *Revista Nacional de Administración* 6 n.º 2 (2015).

<sup>43</sup> Jorge Alberto Vásquez Rodríguez, «La política pública de la infraestructura vial nacional en Costa Rica 1998-2014», (tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, 2019).

<sup>44</sup> Erick Mata Abdelnour, «Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009» (tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, 2011).

**Figura 5. Propuesta de núcleo de actores y ecosistema de planificación y construcción de obra pública vial para Costa Rica<sup>45</sup>**



Fuente: Elaboración propia, 2024.

El núcleo o triángulo de actores sobre la gestión de la infraestructura vial en Costa Rica podría estar constituido por un eje de coordinación y control encabezado por el MOPT como ente rector, otro de planificación operativa y ejecución a cargo del CONAVI, y uno de planificación estratégica, dirigido por el MIDEPLAN. Este último es el que está llamado a visualizar las necesidades del país desde una visión más integral y por ello debería jugar un papel central en materia vial para, desde ahí, aportar a soluciones que disminuyan la desigualdad en las regiones. Cada uno de estos actores tiene un ámbito de acción que le es propio y que debería gestionar para el eficaz logro de las metas del sector vial.

El MOPT, por ejemplo, junto al Lanname, debe ejercer un control eficiente y oportuno sobre la calidad de la obra en planificación y en ejecución (tanto la dirigida por el propio MOPT, por CONAVI o la dada en concesión). Correspondería al MOPT la coordinación con los órganos técnicos de los cuales dependen procesos como permisos ambientales y expropiaciones de tierras, lo cual históricamente ha retrasado las obras y encarecido los costos de construcción. Aquí, la Contraloría desarrolla un papel fundamental para asegurar el cumplimiento de los presupuestos, así como de contratos y convenios que eventualmente puedan dar lugar a alianzas público-privadas.

<sup>45</sup> Acueductos y Alcantarillados (AyA); Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH); Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC); Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL); Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA); Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC); Contraloría General de la República (CGR); Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Instituto Costarricense de Turismo (ICT); Instituto de desarrollo rural (Inder).

El CONAVI debería concentrar sus esfuerzos en la parte de planificación operativa y de ejecución, asegurándose de que los plazos se cumplan. Para ello debe organizar con el MOPT la eficiente respuesta de los órganos técnicos, especialmente cuando se trata de obras concesionadas. Esta labor del CONAVI estaría así mismo bajo la supervisión del Llaname, para asegurar que se cumplan las especificaciones y la calidad de las obras. Se trata en esencia de un modelo de toma de decisiones y de supervisión cruzado.

Al MIDEPLAN correspondería la tarea de asegurar, junto al MOPT y Hacienda, la posibilidad real de inversión, y que las obras, especialmente las nuevas, respondan a criterios de desarrollo integral del territorio. Cumplir esta tarea implica llevar a la mesa de decisiones, propuestas que «escuchen» las necesidades de los sectores productivos, del turismo y de las regiones representadas por sus gobiernos locales. Conceptualizar el desarrollo vial desde esta perspectiva hará que el principal factor en la toma de decisiones deje de ser la transitabilidad urbana. Este último problema debería ser atendido por una política clara sobre mantenimiento vial que asegure la vida útil de la infraestructura y evite con ello la necesidad de intervenciones estructurales recurrentes.

Este modelo y triángulo de actores asume la continuidad del CONAVI y no su desaparición. Propone además que, para el logro efectivo de los proyectos, es preciso tomar en cuenta a otros actores que están dentro de este ecosistema político, como lo son las instituciones que se encargan de ofrecer servicios públicos a los cuales se les debe incluir desde la etapa de planificación para atender temas relacionados con nuevos requerimientos o relocalización de servicios ya existentes. Esta capacidad organizacional requiere de voluntades políticas, de una eficaz gestión pública y de un trabajo que normativamente allane el espacio para la toma de decisiones ágiles. Si no se avanza decididamente en esta dirección, se seguirá siendo testigos de proyectos como el de la carretera a San Carlos, la Ruta 27 o incluso la famosa «trocha fronteriza».

En el Plan Nacional de Transportes 2011-2035 se propuso «dar un salto cualitativo inequívoco hacia un sistema de transportes de calidad, en sus prestaciones y en sus formas de gestión»<sup>46</sup>. Trece años después de su puesta en marcha, la sociedad costarricense sigue a la espera de ese salto cualitativo, el MOPT, de que se fortalezca su posición de rectoría y el vecino de Parrita se mantiene rezando para que el próximo invierno no destruya las carreteras o puentes que aún quedan en el cantón.

#### Formato de citación según APA

López-López, M. (2024). La infraestructura vial en Costa Rica: del enfoque centrado en el rezago, al enfoque prospectivo (1930-2023). *Revista Espiga*, 23 (48), 227-244.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

López-López, Maximiliano. «La infraestructura vial en Costa Rica: del enfoque centrado en el rezago, al enfoque prospectivo (1930-2023)». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto 2024): 227-244.

<sup>46</sup> MOPT, *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035* (San José: MOPT, 2011), 119.

## Referencias

- Academia de Centroamérica. «La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional». Programa visión: PV-04-14 (2014): 1-20.
- Bertranou, Julián. «Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate». *Rev. Estado y Políticas Públicas* 3, n.º 4 (2015): 37-59.
- Blanco Obando, Edgar. «Acciones estatales para el desarrollo de las regiones Atlántico/Caribe y Chorotega de Costa Rica: una comparación de intenciones y resultados, 1950-2009». *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 24, n.º 1 (2023): 1-25.
- Bom, Pedro y Jenny Lighthart. «What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?». *Journal of Economic Surveys* 28, n.º 5 (2014): 775-1027.
- Centeno, Miguel Ángel, Atul Kohli y Deborah J. Yashar. «Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics». En *States in the Developing World*, editado por Miguel Ángel Centeno, Atul Kohli y Deborah J. Yashar, 1-10. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Chaves Sánchez, Paula. Evolución y principales características de la inversión en infraestructura de transportes en Costa Rica 1962-2007. Tesis de licenciatura en economía. Universidad de Costa Rica, 2011.
- Chudnovsky, Mariana. «Por qué capacidades estatales y esta selección para comprenderlas». En *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, editado por Guillermo O'Donnell, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt, Óscar Oszlak, Bárbara Geddes, Peter Evans, James E. Rauch, Cullen S. Hendrix, James D. Fearon. David D. Laitin, Kent Weaver y Bert A. Rockman, Argentina: Banco de Desarrollo de América Latina, Dirección de Desarrollo Institucional del CAF, 2010.
- Cingolani, Luciana. «The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures». UNU-MERIT Working Paper Series 053 (2013): 1-52.
- Córdoba, Javier. «Perdimos la cultura de la infraestructura vial». *Semanario Universidad*, 1 de octubre de 2019. Acceso el 10 de enero de 2024. <https://semanariouniversidad.com/impreso/perdimos-la-cultura-de-infraestructura-vial/>
- Gobierno de Costa Rica. Cuatro años de la administración Cortés. Costa Rica: Gobierno de la República, s.f.
- Gómez Meléndez, Agustín. coord. «Índice de desarrollo humano cantonal 2023 y el ajuste por el producto interno bruto». Acceso el 13 de enero de 2024. <https://ciodd.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2023/09/Indice-de-Desarrollo-Humano-Cantonal-y-su-Ajustes-por-el-PIB-Ajuste-datos-al-2023.pdf>

- León Sáenz, Jorge y Nelson Arroyo Blanco. «Transportes y comunicaciones en el desarrollo económico de Costa Rica». Historia económica de Costa Rica en el siglo XX. Tomo V. San José: IICE-CIHAC-EUCR, 2021.
- Lodge, Martin y Kai Wegrich. «Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments». En *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenge and Administrative Capacities*, editado por Martin Lodge y Kai Wegrich. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Loría, Luis Guillermo, Raquel Arriola, Roy Barrantes, Carlos Campos y Ana Luisa Elizondo. «La reforma del MOPT: un análisis de oportunidades de mejora». Acceso el 10 de enero de 2024.  
<https://www.lanamme.ucr.ac.cr/repositorio/handle/50625112500/551>
- Mata Abdelnour, Erick. Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009. Tesis doctoral. Universidad de Costa Rica, 2011.
- Monge Guevara, Guillermo. «Hacia una red vial moderna y eficiente». En *Estado de la Nación* (2006):303-345. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/3136>
- MOPT. Cuadros estadísticos sobre el sector transportes. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1970.
- MOPT. Reseña histórica de los transportes en Costa Rica. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes/Dirección General de Planificación, 1984 (1967).
- MOPT, Memoria del Ministerio de Obras Públicas. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1954.
- MOPT. Informe anual 1986-1987. Gobierno de Costa Rica: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1987.
- MOPT. Plan Nacional de Transportes. Tomo III. San José: Dirección General de Planificación, 1981.
- Programa Estado de la Nación. «Aspectos sobre la composición de las emisiones en la flota vehicular que afectan la salud y el ambiente». En *Estado de la Nación*, 151-174. San José: PEN, 2020.
- Repetto, Fabián. «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina». INDES Working Paper Series I-52 (2004): 1-40.
- Ruiz León, Francisco. «Estos cantones tienen la mejor red vial de Costa Rica, ¿en qué lugar está el suyo?». *El Financiero*, 21 de diciembre de 2023. Acceso el 13 de enero de 2024. <https://acortar.link/iaEFFF>
- Salas Murillo, Otto, coord. «El mal estado de la red vial cantonal golpea la economía rural y el desarrollo de las comunidades». En *Especial Movilidad e infraestructura vial: el extenso descalabro de la infraestructura vial y la movilidad*

- en Costa Rica. Universidad de Costa Rica, 2023. Acceso el 15 de enero de 2024. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2023/4/23/el-extenso-descalabro-de-la-infraestructura-vial-y-la-movilidad-en-costa-rica.html>
- Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi. Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir. New York: BID, 2014.
- Svara, James. «The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration». *Public Adm. Rev.* 61 (2001): 176-183.
- The World Bank. «Project performance Audit report, Costa Rica, fourth and fifth highway projects». Report n.º 9416 (1991): 1-35.
- Vargas Montoya, Luis y Gabriel Madrigal Quesada. «La inversión pública en infraestructura en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década». CONARE-PEN, n.º 28 (2022): 1-46.
- Vargas Villate, José A. Casi tres décadas de planificación en el MOPT. San José: Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1981.
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto. «La ausencia de un modelo de calidad de la obra vial en Costa Rica que considere la voz del cliente-ciudadano». *Revista Nacional de Administración* 6 n.º 2 (2015): 77-93.
- Vásquez Rodríguez, Jorge Alberto. La política pública de la infraestructura vial nacional en Costa Rica 1998-2014. Tesis doctoral. Universidad de Costa Rica, 2019.
- Villalta, Carlos. Análisis de diferentes tópicos en materia de infraestructura vial y sugerencias para definir un Plan Vial a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. San José: CFIA, 2020.

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## El modelo eléctrico costarricense, la reforma neoliberal y la transición energética

Fernando Lizana-Moreno \*  
<https://orcid.org/0009-0006-2343-8357>

### Resumen

El presente texto resume los efectos de la reforma neoliberal impulsada, en la década de 1980, a nivel mundial para liberalizar los mercados eléctricos. Se brinda el detalle del desigual nivel de avance que esta reforma alcanzó en la región Centroamericana, especialmente con el caso de Costa Rica, donde se mantuvo un modelo de comprador único de electricidad mediante una empresa estatal, el Instituto Costarricense de Electricidad. Se contrastan los fallos y logros de esta reforma versus los requerimientos surgidos de la actual disrupción tecnológica de los sistemas eléctricos y de la Transición Energética requerida para mitigar el cambio climático. Se valora la pertinencia de la iniciativa impulsada por el Gobierno de Costa Rica para la liberalización del mercado eléctrico en relación con los requerimientos de ajuste del Sistema Eléctrico Nacional en el largo plazo. Se concluye que es necesario reenfocar los esfuerzos actuales para reformular el sistema eléctrico de manera que se impulse y facilite la Transición Energética y se habilite la construcción de un escenario post-transición descarbonizado y sostenible.

**Palabras clave:** Descarbonización, evolución de los sistemas eléctricos, mercados eléctricos.

\* Máster en Energías Renovables, Universidad de Zaragoza, España. Postgrado en Planificación y Gestión de Proyectos de Investigación y Desarrollo, Instituto de Gestión de la Innovación y del Conocimiento, Universidad Politécnica de Valencia, España. Licenciatura en Ingeniería Electrónica, Instituto Tecnológico de Costa Rica. Actualmente trabaja en el Área de Planificación de la Distribución, Gerencia de Electricidad, Instituto Costarricense de Electricidad. Se ha especializado en energías renovables, gestión de la innovación y en la Transición Energética Justa. Correos: [lizanano@gmail.com](mailto:lizanano@gmail.com) / [flizana@ice.go.cr](mailto:flizana@ice.go.cr)

## The Costa Rican electrical model, the neoliberal reform and energetic transition

### Abstract

This text summarizes the effects of the neoliberal reform driven in the decade of 1980 worldwide to liberalize the electricity markets. The detail of the unequal level of progress that this reform reached in the Central American region is presented, especially in the case of Costa Rica where a model of “exclusive buyer” of electricity was maintained by a public enterprise, the Costa Rican Electrical Institute. The failures and achievements of this reform are contrasted with the requirements that resulted from the current technological disruption of the electrical systems and the energy transition required to mitigate climate change. It is assessed the relevance of the initiative driven by the Costa Rican government to liberalize the energy market with the adjustment requirements of the national electrical system in the long run. It is concluded that it is necessary to refocus the current efforts to reformulate the electrical system, facilitating the energy transition and fostering the construction of a sustainable and decarbonized post-transition scenario.

**Keywords:** Decarbonization, evolution of electrical systems, electrical markets.

## Introducción

El Sistema Eléctrico Nacional (SEN) consiste en la infraestructura de generación, transmisión y distribución de electricidad del país. El subsistema de generación eléctrica se compone de todas las centrales de producción de electricidad. En el caso de Costa Rica, se cuenta con un total de 91 centrales de generación eléctrica a gran escala, para una potencia total de 3307 mega Watts (MW). De esa potencia total, un 70 % corresponde a la capacidad integrada de las centrales hidroeléctricas, 11 % son plantas eólicas, un 7 % centrales geotérmicas, 1 % son plantas de bagazo y menos del 0,2 % son centrales solares fotovoltaicas.

Lo anterior implica que casi un 90 % de la capacidad instalada del país para generar electricidad funciona a partir de fuentes renovables de energía, mientras que únicamente un 10 % de la potencia disponible se conforma de centrales que operan a partir de combustibles fósiles, las cuales funcionan con búnker o diésel<sup>1</sup>.

Por las características del servicio eléctrico y el elevado costo del almacenamiento de electricidad, se deben tener consideraciones especiales para la operación del subsistema de generación. Durante la operación de este subsistema, se deben administrar las fuentes energéticas disponibles en el país para asegurar la atención de la demanda eléctrica en cada instante. En el caso de Costa Rica, esta tarea resulta crítica si se considera que la mayoría de las fuentes energéticas utilizadas dependen del clima, a excepción de la geotermia y los combustibles fósiles. A diario, se tienen casos como la energía solar fotovoltaica, que puede operar únicamente de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., aproximadamente. Cabe resaltar que el principal reto para balancear las fuentes energéticas del país se relaciona con la energía hidroeléctrica, la cual es muy abundante durante la estación lluviosa.

No obstante, en la estación seca, el sistema eléctrico costarricense requiere un respaldo para compensar la reducción en el caudal de los ríos; este apoyo requiere las llamadas *energías firmes*, las cuales pueden ser despachadas sin importar las condiciones del tiempo. El balance energético del sistema eléctrico costarricense del 2017 al 2022 implicó que más del 98 % de la electricidad producida se obtuvo de fuentes renovables. Esta situación permitió que casi no se tuviera que utilizar las plantas térmicas para producir electricidad, logrando un ahorro significativo en los combustibles utilizados por el SEN. Para el período 2023 este porcentaje de uso de fuentes renovables de energía se redujo al 91,3 % producto de la disminución de las lluvias por causa del fenómeno del niño<sup>2</sup>.

El segundo componente del SEN es el subsistema de transmisión. Se compone de las líneas de transmisión eléctrica, las cuales operan en alta tensión. Estas líneas de transmisión funcionan como sistemas de transporte de energía a gran escala, lo cual permite trasegar grandes cantidades de energía desde los sitios donde se encuentran las plantas de generación, hacia los centros de consumo, usualmente representados por ciudades, parques industriales o centros poblacionales en general.

---

<sup>1</sup> «Evolución histórica. Desarrollo eléctrico nacional con el ICE», Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), acceso el 20 de junio de 2024, <https://acortar.link/D4gvOG>

<sup>2</sup> Instituto Costarricense de Electricidad, *Informe de atención de demanda y producción de electricidad con fuentes renovables* (San José: ICE, 2023), 4.

La operación de las líneas de transmisión con alta tensión se realiza para reducir las pérdidas energéticas, producto de la resistencia eléctrica existente en los cables de alta tensión. La elevación y posterior reducción del voltaje se realiza en subestaciones eléctricas, las cuales deben estar ubicadas en sitios estratégicos para habilitar el transporte de energía desde las diferentes plantas de generación. En el caso de Costa Rica, el subsistema de transmisión se compone de 2986 km de líneas de alta tensión operadas a 230 kilo voltios (kV) y a 138 kV, además de 69 subestaciones de transformación<sup>3</sup>.

El tercer componente del SEN es el subsistema de distribución eléctrica. Se compone de los circuitos de distribución que se utilizan para llevar el servicio eléctrico a la clientela. Se operan a media y baja tensión y salen desde las subestaciones reductoras.

En Costa Rica existen ocho empresas de servicio público que se encargan de la distribución eléctrica: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y su subsidiaria, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), dos empresas municipales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y la Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC), y cuatro cooperativas de electrificación rural, la de San Carlos (Coopelesca), Guanacaste (Coopeguanacaste), Alfaro Ruiz (Coopealfaroruiz) y la zona de los Santos (Coopeasantos). Cada entidad tiene establecida una zona de concesión donde se encarga de brindar el servicio eléctrico a la población.

Además de los tres componentes mencionados, se deben resaltar dos actores adicionales que son relevantes para el Sistema Eléctrico Nacional. Uno es el regulador, que se encarga de establecer y vigilar la aplicación de la normativa y regulación para el desarrollo y la operación del SEN. En el caso de Costa Rica la regulación del sistema eléctrico es ejercida por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), quien establece la normativa de operación además de las tarifas asociadas al servicio eléctrico.

El otro actor relevante es el operador del sistema eléctrico nacional. Se encarga de coordinar y controlar los subsistemas de generación y transmisión, para asegurar que la demanda eléctrica se atienda adecuadamente en cada instante de tiempo. En caso de presentarse un apagón, el operador del sistema debe ejecutar la llamada secuencia de *arranque en negro* para reestablecer el servicio eléctrico en todo el país. En el caso de Costa Rica, el operador del sistema es el ICE, a través de la División de Operación y Control del Sistema Eléctrico (DOCSE).

Cabe resaltar que el sistema eléctrico de Costa Rica es *verticalmente integrado*. Esto significa que los tres subsistemas de generación, transmisión y distribución eléctrica están integrados en una misma entidad. Instituciones como el ICE, la CNFL, JASEC o ESPH cuentan con esta característica, lo que les permite realizar una planificación integrada del crecimiento del sistema eléctrico. Por contraste, en otros países los tres subsistemas son desarrollados por entidades independientes.

---

<sup>3</sup> Instituto Costarricense de Electricidad, *Plan de expansión de la transmisión 2021-2031* (San José: ICE, 2021), 18.

## Historia del desarrollo de los sistemas eléctricos

La primera central eléctrica en operación comercial la desarrolló el inventor Thomas Alva Edison en la calle Pearl de la ciudad de Nueva York, EE. UU., en 1882, para brindar el servicio de iluminación a un pequeño grupo de clientes cercanos. Posteriormente, el primer sistema eléctrico de gran escala nació también en EE. UU. en 1907, con la fundación de la compañía Commonwealth Edison. Esta compañía de capital privado se conformó mediante la adquisición de 20 pequeñas empresas eléctricas, conformando por primera vez un sistema eléctrico de gran escala<sup>4</sup>. Esta sería la primera empresa eléctrica verticalmente integrada a nivel mundial, al integrar activos de generación, transmisión y distribución eléctrica.

A partir de estos hitos, se desarrollaron empresas eléctricas alrededor del mundo como iniciativas de inversionistas particulares. Un caso por resaltar es Duke Energy, actualmente una de las empresas eléctricas más grande de EE. UU., fundada en 1904 por inversionistas privados, para promover el desarrollo industrial del sur este del país. Otro caso por citar es la empresa Hidroeléctrica Ibérica, fundada en 1901 en Bilbao, España, por el ingeniero Juan Urrutia Zulueta. Este tipo de empresas marcó el nacimiento de los sistemas eléctricos, pero limitado a abastecer a clientes industriales o residenciales ubicados en ciudades o centros poblacionales.

Posteriormente, se promovieron iniciativas para asegurar el desarrollo eléctrico en comunidades rurales. Estas zonas presentan la particularidad de que los clientes y usuarios potenciales del servicio eléctrico son menos numerosos y se encuentran dispersos en una zona geográfica extensa; por lo anterior, estas regiones no representaban un negocio atractivo para empresarios del sector eléctrico, al no existir economías de escala que mejoraran la rentabilidad del servicio. Para superar esa barrera, en EE. UU. se fundó la *Rural Electrification Administration* en 1935, institución que financió la creación de cooperativas de electrificación rural, lo cual habilitó el desarrollo eléctrico de las zonas rurales de ese país.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la iniciativa *New Deal* lanzada en EE. UU., se dio la creación de compañías eléctricas verticalmente integradas en la mayoría de países del mundo, como parte de una estrategia para impulsar el desarrollo económico e industrial de las naciones<sup>5</sup>. Muchas de las empresas eléctricas de la postguerra se desarrollaron bajo un modelo de propiedad estatal. Como ejemplo se puede citar a Hydro-Quebec, empresa eléctrica estatal fundada en 1944, propiedad del Gobierno de Quebec, Canadá. Esta empresa verticalmente integrada, actualmente es la mayor de generación hidroeléctrica en el mundo. Otro caso de empresa eléctrica estatal es ENEL, fundada en 1962 en Italia, la cual integró a todas las empresas eléctricas del país y consolidó la electrificación de todo el territorio en el período de postguerra.

---

<sup>4</sup> David Tuttle et al., *The History and Evolution of the U.S. Electricity Industry* (Texas: The University of Texas at Austin Energy Institute 2016): 5,

[https://energy.utexas.edu/sites/default/files/UT\\_Austin\\_FCe\\_History\\_2016.pdf](https://energy.utexas.edu/sites/default/files/UT_Austin_FCe_History_2016.pdf)

<sup>5</sup> Patel Sonal et al., «History of Power: The Evolution of the Electric Generation Industry», *Power Magazine*, acceso el 14 de abril de 2024, <https://www.powermag.com/history-of-power-the-evolution-of-the-electric-generation-industry/>

Las empresas verticalmente integradas fueron promovidas para reducir costos mediante economías de escala. Las centrales de generación de gran capacidad y la infraestructura de transmisión y distribución permitieron masificar el servicio eléctrico, utilizado inicialmente en aplicaciones de iluminación y en los motores eléctricos incorporados de manera creciente en los procesos industriales.

Estas empresas se desarrollaron mediante tres modelos. El primero corresponde con las empresas privadas, llamadas *empresas propiedad de los inversionistas*, en inglés *Investor Owned Utilities*. La segunda modalidad corresponde con las empresas estatales (*State Owned Utilities*), las cuales se crearon inicialmente a nivel regional y luego nacional. La tercera opción son los modelos cooperativos (*Consumer Owned Utilities*), impulsados en EE. UU. y representados en Costa Rica por las cuatro cooperativas de electrificación rural.

El aseguramiento de las economías de escala para el desarrollo de infraestructura competitiva, la calidad del servicio y la accesibilidad de los precios fueron funciones asumidas a su vez por las entidades reguladoras establecidas a nivel municipal, regional o nacional<sup>6</sup>.

### Creación del ICE: nacimiento del Sistema Eléctrico Nacional

Como parte de las empresas eléctricas estatales fundadas en la posguerra, se tiene el caso del ICE. Esta institución se fundó en 1949 como una empresa eléctrica estatal, verticalmente integrada, con la responsabilidad del «desarrollo racional de las fuentes productoras de energía física que la Nación posee, en especial los recursos hidráulicos»<sup>7</sup>.

En el año de creación del ICE, la cobertura del servicio eléctrico alcanzaba únicamente al 14 % de la población. Adicionalmente, no se contaba con un sistema interconectado, ya que las diferentes empresas eléctricas se enfocaban en atender una zona geográfica reducida, sin aspirar a expandir la red para cubrir a toda la población<sup>8</sup>. Hasta ese momento la infraestructura eléctrica del país había sido desarrollada por empresas eléctricas privadas, como era el caso de la transnacional estadounidense Electric Bond and Share Company, que se había constituido como un cuasi monopolio privado<sup>9</sup>.

A partir de su mandato de creación, el ICE logró consolidar la electrificación de Costa Rica, pasando de un 47 % de cobertura del servicio eléctrico, en 1970, a un 97 % en el 2000, lo que permitió llegar hasta un 99,4 % de la población en el 2022<sup>10</sup>. Este desarrollo se realizó a partir de fuentes renovables de energía, con el uso cantidades limitadas de combustibles fósiles, únicamente como respaldo en la estación seca. Esta herencia es la que permitió que, entre 2017 y 2022, más del 98 %

---

<sup>6</sup> Tuttle et al., *The History and...*, 3.

<sup>7</sup> Ley 449, de 8 de abril de 1949, Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad ICE (*Colección de leyes y decretos* año 1949, semestre 1, tomo 1, página 257).

<sup>8</sup> «Evolución histórica. Desarrollo...».

<sup>9</sup> «Historia de la nacionalización del servicio eléctrico en Costa Rica», Electronoticiascnfl, acceso el 20 de junio de 2024, <https://electronoticiascnfl.com/2018/10/18/resena-historica-asi-se-llevo-a-cabo-la-nacionalizacion-del-servicio-electrico-en-costa-rica-galeria/>

<sup>10</sup> Instituto Costarricense de Electricidad, *Plan de expansión...*

del total de la generación eléctrica del país se realizara con fuentes renovables de energía<sup>11</sup>.

Es importante resaltar el enfoque que ha tenido el desarrollo eléctrico de Costa Rica a través del ICE, al ser una empresa estatal sin fines de lucro y con un mandato claro a través de su ley de creación, con ello se priorizó el crecimiento en capacidad y en extensión geográfica del sistema eléctrico para abarcar a casi la totalidad de la población. Esto brindó un aporte significativo al desarrollo económico y social del país, con la consolidación de un servicio eléctrico universal, sin descuidar a la población localizada en zonas rurales alejadas de las principales ciudades.

Adicionalmente, el elevado nivel de calidad del servicio eléctrico en sus redes de transmisión ha permitido atraer industria de sectores intensivos en consumo energético y con altos estándares en la confiabilidad requerida. Este es el caso de la empresa Intel, que opera una planta en Costa Rica y que ha brindado reconocimientos al ICE como proveedor de electricidad de alta calidad.

Finalmente, el desarrollo eléctrico basado en energías renovables consolidado por el ICE, ha permitido que Costa Rica se posicione como un país pionero en sostenibilidad y descarbonización a nivel mundial. Esto significa una ventaja en la transición energética que ha sido impulsada a nivel global por la Organización de las Naciones Unidas a partir del acuerdo de París, establecido en 2015, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Adicionalmente, en 2018, con la aprobación de la ley 9518 de incentivos y promoción para el transporte eléctrico, Costa Rica se ha posicionado como el país con mayor crecimiento porcentual de su flota de vehículos eléctricos en todo el continente americano. En el 2023, el 12 % de los vehículos nuevos vendidos en Costa Rica fueron eléctricos, por delante de Canadá, Estados Unidos y Uruguay, donde los vehículos eléctricos nuevos tuvieron cuotas de mercado del 11 %, 9 % y 3 %, respectivamente<sup>12</sup>.

En resumen, la estrategia seguida en Costa Rica para desarrollar su sistema eléctrico le ha permitido alcanzar los siguientes logros: cimentar el acceso universal del servicio eléctrico a casi la totalidad de la población (0,6 % pendiente); consolidar capacidades energéticas de alta calidad para la atracción de inversiones en industrias estratégicas; y avanzar en la transición energética para la descarbonización de la economía.

Debe enfatizarse que los logros mencionados anteriormente, consolidados mediante la creación del ICE, han contribuido con el desarrollo económico y social del país. El acceso generalizado del servicio eléctrico se ha constituido como una de las herramientas para promover la equidad social. Adicionalmente, la disponibilidad de un servicio eléctrico de calidad ha habilitado el desarrollo de la industria y el comercio, lo que contribuye con la consolidación económica de la nación.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> Mario Durán, «Por segundo año consecutivo Costa Rica alcanzó la cuota de mercado más alta de América para el segmento de autos 100% eléctricos», *AleTech*, 6 de marzo de 2024, acceso el 9 de mayo de 2024, <https://alemonterotech.com/por-segundo-ano-consecutivo-costa-rica-alcanzo-la-cuota-de-mercado-mas-alta-de-america-para-el-segmento-de-autos-100-electricos/>

## Reforma neoliberal y los sistemas eléctricos nacionales

En la década de 1980 la reforma neoliberal llegó a los sistemas eléctricos, primero en Chile, bajo la dictadura de Augusto Pinochet, y en Reino Unido, bajo el mandato de Margaret Thatcher<sup>13</sup>. Entre las premisas planteadas por el neoliberalismo, se promovió la privatización de actividades asumidas por instituciones estatales como una forma de mejorar la eficiencia y reducir la corrupción.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de crear mercados competitivos, con la participación del sector empresarial en los servicios antes brindados por el Estado para lograr potenciales reducciones en los precios finales en beneficio de los clientes y usuarios. A través de estos mercados se buscó impulsar el crecimiento del servicio eléctrico y sobre todo la cobertura del mismo<sup>14</sup>.

Es importante resaltar que a nivel internacional estas reformas neoliberales fueron impulsadas por los llamados países occidentales (EE. UU. y Europa) y principalmente por los bancos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo).

En el caso del servicio eléctrico, la reforma neoliberal implicó una separación de los diferentes segmentos de su cadena de valor. Esto se desarrolló mediante la creación de mercados y servicios separados para el segmento de la generación, la transmisión y la distribución de electricidad.

Para asegurar el funcionamiento óptimo y competitivo de los nuevos mercados establecidos, se impulsaron reformas legales y se constituyeron entidades regulatorias encargadas de establecer y vigilar las normativas y reglas de desarrollo y operación requeridas para el funcionamiento adecuado de los nuevos mercados. En muchos casos se procedió a separar en diferentes entidades y a privatizar las antiguas empresas eléctricas estatales verticalmente integradas, asegurando que no pudieran asumir nuevamente las actividades asociadas a toda la cadena de valor.

En el caso de Centroamérica, Costa Rica inició con las reformas, abriendo el segmento de la generación de electricidad a una participación acotada por parte de inversionistas privados, a través de las leyes 7200 y 7508 de generación privada. Gracias a esta legislación, se habilitó la participación de empresas privadas en un 30 % del mercado total de la generación eléctrica, pero se mantuvo un esquema de comprador único mediante la empresa eléctrica del Estado<sup>15</sup>.

La reforma neoliberal fue aplicada de diferentes maneras en cada país. En casos como el de Costa Rica y Honduras, se abrió espacio para la participación de empresas privadas únicamente el segmento de la generación eléctrica. En el extremo opuesto, El Salvador introdujo la participación privada en casi todos los segmentos

---

<sup>13</sup> Tuttle et al., *The History and...*, 3.

<sup>14</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano*, Ciudad de México: ONU, 2003), <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4424b249-22d6-45ac-bcbf-0674f5988ba6/content>

<sup>15</sup> *Ibid.*

de la cadena de valor del servicio eléctrico al permitir la competencia comercial en el segmento de distribución eléctrica.

Además, en la región, la transmisión de electricidad se mantuvo como una actividad desarrollada por el Estado en todos los países del istmo, considerando la dificultad de implementar la competencia entre diferentes actores privados para el desarrollo de la red nacional de líneas de alta tensión.

Entre las modalidades de liberalización de los mercados eléctricos, cabe resaltar los mecanismos utilizados para promover la competencia entre las empresas involucradas en los diferentes segmentos de la cadena de valor del servicio eléctrico. En varios países, como es el caso de España, se incorporó un mercado diario (llamado mercado *spot*) en el que las empresas de generación eléctrica establecen ofertas de precio para los bloques de energía y potencia que pueden brindar en cada hora del día siguiente.

Para el funcionamiento de este tipo de mecanismos, se crearon figuras como la del operador del mercado eléctrico, con la responsabilidad de gestionar las herramientas para consolidar las ofertas de energía de todas las empresas generadoras y determinar el precio que se pagará cada hora del día por la electricidad aportada. Este operador del mercado debe trabajar en estrecha colaboración con el operador del sistema eléctrico para asegurar que las transacciones comerciales establecidas se puedan implementar técnicamente en el sistema eléctrico y no impliquen riesgos operativos. Otra figura creada para la apertura de mercados eléctricos fue la de los comercializadores de energía eléctrica. Estas entidades se justificaron como un mecanismo de incorporación de la competencia comercial en la venta de electricidad a los clientes finales. Los comercializadores se encargan de adquirir bloques de energía y potencia en el mercado eléctrico, para luego venderlo a los clientes de mediana y pequeña escala. En el caso de los clientes grandes, con elevados niveles de consumo de energía eléctrica, en la mayoría de países se les permitió contratar energía directamente en los mercados eléctricos, ya sea en el mercado *spot* o mediante contratos de largo plazo establecidos directamente con comercializadores o empresas de generación eléctrica.

En el proceso de apertura, liberalización y privatización de los mercados eléctricos se presentaron numerosos problemas y fallos con consecuencias negativas sobre los usuarios finales. Uno de los más divulgados a nivel internacional fue la quiebra de la empresa Enron, de California, EE. UU. Esta empresa participaba en el negocio de comercialización de electricidad, entre otros, y se declaró en bancarrota en 2001, producto de manejos fraudulentos de sus operaciones financieras y en el sistema eléctrico de California, lo cual causó una caída significativa en la bolsa de valores de Nueva York. Varias de las operaciones realizadas para obtener beneficios ilegales provocaron apagones en diferentes regiones del estado de California. Entre las lecciones aprendidas de este caso, se determinó la necesidad de fortalecer la supervisión de las empresas comercializadoras de electricidad, para evitar colapsos como el que provocó la quiebra de este desaparecido gigante de la industria energética<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Víctor Blanco Moro, «El caso Enron: se cumplen 20 años de uno de los mayores escándalos de la bolsa», *El Economista*, 6 de enero de 2022, acceso el 10 de mayo de 2024,

Otro caso por resaltar es la distribución eléctrica en El Salvador. En el diseño del proceso de liberalización del mercado eléctrico, este país abrió la competencia en el segmento de la distribución eléctrica, lo cual provocó que en diversas regiones ingresaran nuevas empresas, que construyeron circuitos de distribución donde ya existían redes previas. Lo anterior generó una saturación del espacio disponible en las vías públicas, además de considerarse una situación poco eficiente en cuanto al aprovechamiento de los recursos del país. Una lección aprendida de esta situación, es que conviene considerar los segmentos de transmisión y distribución eléctrica como monopolios naturales.

Entonces, para introducir la competencia comercial en estos segmentos del servicio eléctrico, conviene crear mecanismos de competencia en el momento de asignar zonas de concesión exclusivas, pero sin competir en la fase de operación de la infraestructura de distribución<sup>17</sup>.

En relación con el uso de combustibles fósiles, la privatización del servicio eléctrico en Centroamérica provocó un aumento de su participación porcentual en la generación eléctrica. En 1990, el 91 % de la generación eléctrica de la región se realizó a través de energía hidroeléctrica y geotérmica. Luego de los procesos de reforma neoliberal, la electricidad generada a partir de fuentes energéticas renovables disminuyó a un 58 % del total, en 1998, y a un 57 % en 2002<sup>18</sup>.

Gracias a la introducción de mecanismos para promover el desarrollo de fuentes energéticas renovables, se logró limitar el crecimiento de la generación eléctrica con combustibles fósiles, manteniendo un valor de aproximadamente un 50 % del total para el período 2002-2022<sup>19</sup>. Cabe mencionar que el único país que logró mantener una alta participación de fuentes energéticas renovables en los períodos mencionados fue Costa Rica, país que mantuvo un control centralizado del desarrollo eléctrico mediante una empresa eléctrica estatal verticalmente integrada.

Con respecto de las tarifas del servicio eléctrico en Centroamérica, estas experimentaron un aumento significativo en los países que impulsaron la reforma neoliberal de los sistemas eléctricos nacionales, esto si se consideran las tarifas promedio anuales en dólares constantes (descontando la inflación con respecto a 1990) para el período 1998-2002. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las tarifas aumentaron un promedio de 7,9 %, 5,9 % y 5,1 % anual para el período indicado. Por su parte, Honduras experimentó aumentos tarifarios promedio de un 2,9 % anual. En contraste, Costa Rica y Panamá experimentaron un decrecimiento en las tarifas promedio de un -0,5 % y -2,5 % anual, respectivamente<sup>20</sup>.

---

<https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11553516/01/22/El-caso-Enron-se-cumplen-20-anos-de-uno-de-los-mayores-escandalos-de-la-bolsa.html>

<sup>17</sup> «Estudio sobre la distribución y comercialización de energía eléctrica en El Salvador», Carlos Antonio Costa y Carlos Fernando Ceballos, acceso el 10 de mayo de 2024, [http://www.sc.gob.sv/uploads/est\\_24\\_inf.pdf](http://www.sc.gob.sv/uploads/est_24_inf.pdf)

<sup>18</sup> CEPAL, *Evaluación de diez...*

<sup>19</sup> Tatiana Castillo et al., *Panorama energético de América Latina y El Caribe* (Quito: Organización Latinoamericana de Energía, 2023), 60.

<sup>20</sup> CEPAL, *Evaluación de diez...*

## Reformas neoliberales en el mercado eléctrico de Costa Rica

Según se mencionó, en Costa Rica no se aplicó la reforma neoliberal con las premisas promovidas a nivel internacional. Únicamente se abrió un espacio parcial en el segmento de la generación eléctrica para que empresas privadas pudieran participar del negocio. La competencia se introdujo mediante concursos para acceder a la opción de proveer bloques de energía eléctrica renovable al Sistema Eléctrico Nacional. Sin embargo, se mantuvo el esquema de comprador único de electricidad por parte del ICE, sin existir mercados diarios de electricidad.

Fue así como, en 1990 se aprobó la Ley 7200 que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, también conocida como la Ley de generación privada, con la cual se habilitó la opción de desarrollar plantas privadas de generación eléctrica. Esta ley estableció un nivel de potencia máxima de 20 mega Watts (MW) para cada planta, y definió que deben vender toda su producción al comprador único (ICE). El total combinado de las plantas incorporadas mediante esta modalidad, no puede superar el 15 % de la capacidad total de generación del país. En este esquema, los inversionistas privados mantienen la propiedad de los activos de generación.

Luego, en 1995, se aprobó la ley 7508, con la cual se reconfiguró la ley de generación privada, gracias a la incorporación de un capítulo que autoriza el desarrollo de plantas privadas de hasta 50 MW de potencia. En este caso, el esquema de desarrollo de estas plantas es el de *construir, operar y transferir* (BOT, por sus siglas en inglés), en el que los inversionistas transfieren la propiedad de la planta al ICE, luego de finalizado un período razonable de operación.

Dicho período debe estar ajustado para que los desarrolladores del proyecto recuperen su inversión y obtengan un beneficio económico razonable. Para las plantas BOT se habilitó un espacio de 15 % adicional de participación en el total de la generación eléctrica del país. Con esta estructura legal, Costa Rica integró la generación privada en un máximo del 30 % de la generación total del sistema eléctrico.

Una vez abierta la opción de participación de empresarios privados en el negocio de la generación eléctrica, se construyó una serie de plantas de generación vinculadas con actores de la clase política del país, este es el caso de las plantas hidroeléctricas Volcán y Don Pedro, con una potencia combinada de 31 MW, inversiones en las que estuvo vinculado el expresidente de la República, José María Figueres Olsen<sup>21</sup>. En el caso de la Planta Geotérmica Miravalles III, se presentaron denuncias de tráfico de influencias contra el entonces presidente Figueres Olsen. Lo anterior, al otorgarse el contrato de desarrollo de la planta a una compañía ligada a Fernando Altmann, ex suegro del presidente. Esta adjudicación se realizó en contra del criterio de equipos técnicos y legales del ICE<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> José Merino, «La lesiva cogeneración eléctrica privada», *Ambientico*, diciembre de 2002, acceso el 10 de mayo de 2024, <https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/31476/32389/111.pdf>

<sup>22</sup> Latin America Digital Beat Staff, «Corruption Scandals Plague Costa Rican President Figueres Administration», *Latin America Data Base. News & Educational Services*, 15 de mayo de 1997, acceso el 10 de mayo de 2024, <https://digitalrepository.unm.edu/noticen/8266>

Otro caso es la planta de generación eléctrica del Ingenio Taboga, que aprovecha el bagazo de la caña de azúcar para entregar hasta 20 MW de potencia al SEN en el período de zafra. En este caso, el expresidente de la República, Óscar Arias Sánchez, es parte de los propietarios de esta empresa agroindustrial<sup>23</sup>. Cabe resaltar que este tipo de acciones de presunto tráfico de influencias generó desconfianza en la legitimidad de los objetivos que se buscaban con la incorporación de la generación privada.

Para avanzar en la profundización de la agenda neoliberal asociada a los sistemas eléctricos, en marzo del 2000 se aprobó, por parte de la Asamblea Legislativa, la Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado. Esta ley, conocida popularmente como el *Combo del ICE*, se enfocaba en consolidar la privatización de los mercados eléctricos y de telecomunicaciones.

La aprobación de esta ley causó una gran reacción popular, con una huelga general en el sector público, así como protestas en las calles por parte de los movimientos estudiantil, ambientalista y ciudadano. La magnitud de las protestas provocó que el Gobierno y el Congreso cedieran en su intención de impulsar la ley y accedieran a crear una comisión mixta para valorar posibles alternativas para avanzar en la mejora de los servicios de electricidad y de telecomunicaciones.

Esta comisión mixta, creada en el marco institucional del congreso costarricense, contó con participación de diputados de diversos partidos políticos, además de representantes de los sectores ciudadanos involucrados en las protestas. Estos últimos participaron únicamente con derecho a voz, sin el poder de votar por las resoluciones a ser aprobadas por la comisión, según la normativa establecida en el congreso para este tipo de comisiones. Finalmente, la Sala Constitucional emitió un dictamen en el cual indicaba que el procedimiento seguido para la aprobación del *Combo del ICE* había sido inconstitucional, con esto se enterró definitivamente la iniciativa<sup>24</sup>.

### **Principales problemas del modelo neoliberal aplicado a los mercados eléctricos**

Basándose en la experiencia internacional con la liberalización de los mercados eléctricos, se ha identificado una serie de problemas que afectan su óptima implementación. La presente sección se basa en los hallazgos planteados en un estudio de la Unidad de Investigación Internacional de los Servicios Públicos de la Universidad de Greenwich, Londres<sup>25</sup>.

El primer problema detectado es la gestión del riesgo asociado al desarrollo y operación de los sistemas eléctricos. Una de las premisas inicialmente planteadas era

---

<sup>23</sup> Fernando López González, «Piden investigar contrato de Ingenio Taboga», *Semanario Universidad*, 21 de octubre de 2004, acceso el 11 de mayo de 2024,

<https://historico.semanariouniversidad.com/pais/piden-investigar-contrato-de-ingenio-taboga/>

<sup>24</sup> Pilar Gangas y José Retana, «Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el “Combo ICE” en Costa Rica», *América Latina Hoy* 42, (2006): 99, <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804205.pdf>

<sup>25</sup> Steve Thomas, *Electricity liberalisation: The beginning of the end* (Londres: Public Services International Research Unit, 2004) [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/3754/1/PSIRU\\_9253\\_-\\_2004-09-E-WEC.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/3754/1/PSIRU_9253_-_2004-09-E-WEC.pdf)

que la liberalización promovería el desarrollo de plantas de generación privadas, las cuales competirían por cuotas de mercado. Sin embargo, esta expectativa no considera los riesgos inherentes al servicio eléctrico, los posibles cambios en la demanda eléctrica, las grandes inversiones requeridas en las fases iniciales de identificación de potenciales proyectos de generación, los períodos extendidos para el desarrollo de nuevas plantas de generación, entre otros, riesgos que empresarios, inversionistas y entidades financieras no están dispuestos a asumir. Lo anterior ha implicado que siempre sea necesario incorporar medidas regulatorias que reduzcan el nivel de riesgo para los inversionistas privados, asegurándoles un beneficio económico razonable.

Otro problema detectado es el llamado *costo de la competencia*. La implementación de mercados competitivos implica que los inversionistas que participan en dichos mercados exigen una mayor tasa de retorno, para enfrentar los riesgos mencionados en el párrafo anterior. Esto encarece la infraestructura de los sistemas eléctricos, lo que implica mayores costos para los usuarios y clientes finales.

Adicionalmente, las herramientas tecnológicas e instituciones requeridas para mantener los mercados competitivos implican costos elevados. Como referencia, se puede considerar el costo del software desarrollado en Reino Unido para configurar y operar los mercados eléctricos de ese país, cuyo costo es de alrededor de dos mil millones de dólares.

Un aspecto por considerar es que esas inversiones deben ser financiadas a través de las tarifas del servicio eléctrico, lo cual encarece los costos para los clientes. Finalmente, debe tenerse en cuenta el incremento en gastos para las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad, asociado a la competencia de mercado.

En el caso del Reino Unido, los costos del proveedor minorista antes de la liberalización del mercado eléctrico representaban un 5 % de la factura de los clientes finales. Luego de la apertura del mercado, ese porcentaje aumentó a un 30 % de la factura de los clientes. Este aumento se debe a los gastos de las empresas eléctricas minoristas en mercadeo, incentivos para atraer clientes, costos de retiro de clientes, entre otros.

Quizá el mayor problema asociado a la liberalización de los mercados eléctricos está en las características inherentes al servicio eléctrico, que lo hacen diferente a otros productos y servicios comerciales. Una de las características a ser consideradas, es la inviabilidad de almacenar electricidad.

El almacenamiento de energía eléctrica a gran escala resultaba económicamente inviable hasta hace poco, incluso, en 2024 las tecnologías de baterías a nivel de sistemas eléctricos aún no resultan rentables en varias aplicaciones. Esto implica que los clientes pueden experimentar variaciones pronunciadas en los precios del servicio eléctrico, producto de fluctuaciones en la disponibilidad de los recursos energéticos o de estrategias especulativas por parte de proveedores de electricidad. Otra de las características problemáticas del servicio eléctrico, es la necesidad de asegurar que la oferta y la demanda coincidan en cada instante de tiempo. Así, dependiendo de las características técnicas de cada sistema eléctrico, esta coincidencia tiene que asegurarse a un nivel de milésimas de segundo para evitar un

colapso del mismo sistema y provocar apagones. Lo anterior implica que no se puede brindar total libertad de ingreso y salida del mercado a los productores de electricidad para evitar problemas en la satisfacción de la demanda integrada y en la operación del sistema eléctrico.

Otra característica inherente a la electricidad es la inexistencia de soluciones alternativas. En muchas aplicaciones no existen otras formas de resolver los requerimientos de los clientes. Esto implica que el mercado eléctrico es inelástico, al no poder implementarse alternativas en caso de que no se cuente con suficiente energía eléctrica, o los precios sean muy elevados; incluso, debe considerarse que en los casos donde sí existen soluciones tecnológicas alternativas para reemplazar el uso de la electricidad, los clientes usualmente cuentan con grandes inversiones en equipos cuya sustitución no es financieramente viable.

Continuando con la caracterización del servicio eléctrico, debe resaltarse el papel vital que tiene la electricidad en la sociedad actual. Un fallo en el sistema eléctrico implica una afectación desastrosa para la economía de un país; adicionalmente, la vida humana también depende de la electricidad, en espacios tales como hospitales, centros de salud, bombeo para distribución de agua, entre otras aplicaciones. Esto implica que ningún país puede darse el lujo de tolerar fallos en su sistema eléctrico nacional.

Así, las características enumeradas anteriormente, plantean problemas complejos para la liberalización de los mercados eléctricos.

### **Disrupción tecnológica, cambio climático y la evolución de los sistemas eléctricos**

Los sistemas eléctricos a nivel mundial deben evolucionar para adaptarse a una serie de fuerzas disruptivas que están provocando cambios radicales en la industria eléctrica. Estas fuerzas provienen del ámbito tecnológico y ambiental.

El consumo de combustibles fósiles es el principal causante del cambio climático que está experimentando el planeta Tierra. Según la Agencia Internacional de Energía, la producción de electricidad a nivel mundial se basa principalmente en combustibles fósiles. El carbón aporta el 37 %, el gas natural el 25 % y los derivados del petróleo un 3 %, para un total de un 65 % de uso de combustibles fósiles en la matriz eléctrica global.

Para agravar la situación, se ha identificado la necesidad de utilizar electricidad renovable para sustituir el consumo de los combustibles fósiles en otras aplicaciones energéticas, como el transporte terrestre, o la calefacción de espacios. También es necesaria la electricidad renovable para producir sustitutos renovables de los combustibles fósiles, tales como el hidrógeno verde o los combustibles sintéticos. Entonces, analizando la matriz energética total a nivel mundial, se tiene que los combustibles fósiles representan un 80 % del consumo energético mundial<sup>26</sup>. Esta es

---

<sup>26</sup> «World Energy Balances: Overview», International Energy Agency, acceso el 11 de mayo de 2024, <https://www.iea.org/reports/world-energy-balances-overview>

la principal razón por la que se ha impulsado la llamada *Transición Energética* como medida para mitigar el cambio climático.

Lo anterior representa un reto titánico para todos los países del mundo. El primer paso debe ser la descarbonización de los sistemas eléctricos nacionales. Luego, se debe multiplicar su capacidad de generación eléctrica a partir de fuentes renovables de manera acelerada para sustituir el 80 % de la energía mundial actualmente basada en combustibles fósiles.

Es por esta razón que Costa Rica se ha posicionado como un país pionero en transición energética a nivel mundial, al tener un sistema eléctrico con un elevado nivel de uso de fuentes renovables, además de contar con avances significativos en aplicaciones de descarbonización, como es el caso de la introducción de vehículos eléctricos.

Adicionalmente al reto del cambio climático, es necesario resaltar el papel disruptivo que están teniendo las nuevas tecnologías de generación distribuida; por ejemplo, los paneles solares fotovoltaicos y las baterías han experimentado una drástica reducción de precios en la última década, lo cual ha puesto en riesgo el modelo de negocios tradicional de la industria eléctrica.

Al 2024 la mayoría de los países ha habilitado mecanismos para que los usuarios y clientes puedan instalar su propia generación eléctrica mediante paneles solares fotovoltaicos en esquemas de autoconsumo, lo cual reduce sus compras a las empresas eléctricas; además se ha habilitado la figura del *prosumidor* para permitir que los consumidores puedan funcionar como productores, inyectando a la red eléctrica el sobrante de la producción de sus sistemas solares fotovoltaicos.

En el caso del almacenamiento energético, su tasa actual de reducción de costos puede provocar que se alcance paridad de precio con la red eléctrica; esto implica el riesgo de que, en el futuro, a algunos clientes de las empresas eléctricas les resulte rentable producir y almacenar su propia electricidad con el uso de paneles fotovoltaicos y baterías, dando la opción de dejar de comprarle su electricidad a la empresa eléctrica. Esto puede afectar la viabilidad financiera y económica del actual modelo de negocios de la industria eléctrica mundial, lo que representa un riesgo de seguridad energética, si se considera que las empresas e instituciones encargadas del desarrollo de los sistemas eléctricos pueden llegar a enfrentar procesos de quiebra si no se toman medidas a tiempo para habilitar nuevos modelos de negocios que aseguren el desarrollo sostenible de la industria eléctrica.

También cabe resaltar que la electrificación de ciertas aplicaciones que hoy funcionan a partir de combustibles fósiles resulta inviable con el sistema eléctrico actual. Ese es el caso de los vehículos eléctricos. Si se cambiara toda la flota vehicular mundial por vehículos eléctricos, la infraestructura de redes de distribución eléctrica no tendría capacidad para gestionar su carga.

En el caso de Costa Rica, la eventual electrificación de toda la flotilla vehicular provocaría picos de demanda que no podrían ser cubiertos por los actuales sistemas de generación, transmisión y distribución eléctrica. Por ello, es importante resaltar la necesidad de rediseñar y reconfigurar las redes de transmisión y distribución

eléctrica, si se pretende electrificar todos los vehículos y el transporte terrestre en general.

Combinando los dos temas anteriores, se debe indicar que el cambio climático presenta retos crecientes en resiliencia y adaptación para los sistemas energéticos. El aumento en frecuencia y magnitud de los eventos meteorológicos extremos, como huracanes, inundaciones y olas de calor, implica la necesidad de revisar el nivel de resiliencia de la infraestructura energética. Esta va en diferentes frentes: Uno relacionado con la capacidad de reestablecer de manera expedita los sistemas energéticos una vez que finalice un evento meteorológico extremo, como ejemplo de esta situación se pueden mencionar las nevadas extremas en EE. UU. y Canadá, que han provocado que la población deba esperar hasta dos semanas mientras se reestablece completamente el servicio eléctrico; o, en un caso más extremo, se tiene Puerto Rico, que aún no ha reconstituido completamente su infraestructura eléctrica nacional, dañada en un 80 % por el impacto de los huracanes Irma y María en el 2017<sup>27</sup>.

Otro de los frentes donde resulta necesario aumentar la resiliencia se relaciona con los cambios en los patrones de comportamiento de las fuentes energéticas renovables dependientes del clima, como la energía solar, eólica y, sobre todo, la hidroeléctrica. Estos cambios pueden generar impactos significativos en países como Costa Rica, donde se cuenta con alrededor de un 70 % de generación a partir de plantas hidroeléctricas. Es necesario avanzar en el desarrollo de nuevos modelos de pronóstico meteorológico de corto, mediano y largo plazo, para tener certeza de la disponibilidad de las fuentes energéticas renovables para la generación de electricidad.

La suma de los factores indicados implica la necesidad de reinventar los sistemas energéticos nacionales. Deben reconfigurarse los esquemas tradicionales utilizados para planificar, construir y operar los sistemas eléctricos y sistemas energéticos en general, con el fin de cubrir las necesidades y superar los retos provocados por el cambio climático y la disrupción tecnológica.

Adicionalmente, deben adaptarse los modelos de negocio y los esquemas de participación en los sistemas y mercados energéticos, con ello se evitará un colapso desordenado de los esquemas tradicionalmente utilizados a nivel mundial. Lo anterior plantea la necesidad de analizar los sistemas institucionales más adecuados para enfrentar este reto, valorando como alternativas los sistemas eléctricos estatales, las empresas eléctricas verticalmente integradas, o los mercados liberalizados según las premisas neoliberales.

Por parte de la Agencia Internacional de Energía, en 2016, se reconoció que la transición energética implica la necesidad de evaluar la viabilidad de continuar con el modelo neoliberal de mercados eléctricos liberalizados. Este mismo planteamiento fue expresado en un estudio realizado por el *Oxford Institute for Energy Studies*, en el cual adicionalmente se resalta la necesidad de evaluar la validez de las premisas planteadas a fines de la década de 1980 para impulsar la agenda neoliberal en los sistemas eléctricos. En este tema, el punto de mayor

---

<sup>27</sup> «Luces apagadas: la tormenta del siglo», Networked Energy Services, acceso el 20 de junio de 2024, <https://www.networkedenergy.com/en/success/details/es/prepa/puerto-rico>

relevancia es la necesidad de analizar y plantear soluciones con una visión de largo plazo, considerando que la transición energética implica la consolidación de una economía sostenible y descarbonizada al 2050<sup>28</sup>.

Por su parte, la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA, por sus siglas en inglés) está enfocada en documentar y divulgar lecciones aprendidas y generar debate y conocimientos para habilitar la transición en el sistema energético mundial. Esta agencia plantea que todos los países deben reformular sus sistemas eléctricos para facilitar el proceso de transición y habilitar el escenario postransición, sin importar si actualmente operan mediante mecanismos liberalizados o regulados. Lo anterior se justifica al indicar que existe un desalineamiento entre las estructuras organizacionales de los sistemas eléctricos actuales, incluyendo sus mecanismos de soporte y las características técnico-económicas de las tecnologías renovables<sup>29</sup>.

Entre los desalineamientos identificados por la IRENA se pueden mencionar la llamada *espiral de la muerte* de las empresas eléctricas. Consiste en la reducción de ingresos ante el crecimiento en la instalación de sistemas de autoconsumo por parte de los clientes, mediante sistemas de generación distribuida y almacenamiento energético. Lo anterior obliga al regulador a aumentar las tarifas, lo que impulsa a su vez la instalación de más sistemas de autoconsumo, alimentando de este modo un círculo vicioso que puede generar el colapso del sector.

Otro desalineamiento que cabe resaltar es la dificultad existente en los mercados liberalizados para asegurar la realización de inversiones en plantas de energía firme y plantas que provean flexibilidad al sistema, para contar con los servicios auxiliares requeridos para integrar grandes cantidades de energías renovables como la eólica y la solar. Esto resulta crítico para el caso de Costa Rica, donde es vital contar con plantas de energía firme que puedan asegurar el abastecimiento de la demanda en los meses de la estación seca.

Asimismo, es necesario crear en Costa Rica un nuevo marco regulatorio donde se establezcan mecanismos para el desarrollo y remuneración de plantas que provean nuevos servicios auxiliares requeridos para la operación de un sistema basado en fuentes renovables variables. Algunos ejemplos de dichos servicios son: Aportes de inercia virtual al sistema, regulación de frecuencia y manejo de rampas ante cambios abruptos en la generación.

Debe indicarse que actualmente este tipo de servicios son provistos por el ICE, incluyendo la inversión en plantas de respaldo con energía firme. La rentabilidad de estas inversiones se alcanza mediante el balance interno de la institución, a partir de una tarifa global que no reconoce específicamente las inversiones en estas aplicaciones.

La propuesta de transformación impulsada por la IRENA se basa en tres frentes: Descentralización, descarbonización y democratización de los sistemas eléctricos. La descentralización consiste en el crecimiento del sistema eléctrico a partir de

---

<sup>28</sup> Estiven González Jiménez, *Costa Rica 100 % renovable: claves y lecciones de una política eléctrica exitosa* (San José: Fundación Friedrich Ebert, 2016), 7-8.

<sup>29</sup> «RE-organising power systems for the transition», IRENA, acceso el 6 de mayo de 2024, [www.irena.org](http://www.irena.org)

pequeñas plantas o instalaciones de generación distribuida y de microrredes, con aportes de todos los usuarios interconectados a la red. Este crecimiento descentralizado resulta conveniente ante eventos climáticos extremos, lo que facilita la reconstitución rápida del servicio eléctrico, siendo la principal herramienta para brindar resiliencia climática a la infraestructura eléctrica de un país.

En cuanto a la descarbonización, implica la adopción a gran escala de fuentes renovables variables, como la energía eólica y solar, para desplazar la producción de electricidad a partir de combustibles fósiles. Esta descarbonización implica retos técnicos, al tener que adecuar la infraestructura y esquemas de organización de los sistemas eléctricos, para incorporar mecanismos de flexibilidad que permitan la integración de las mencionadas fuentes renovables variables.

Finalmente, la democratización se refiere a la apertura a participar en la planificación y operación de los sistemas energéticos a toda la población. Esto será requerido para asegurar la flexibilidad necesaria en la demanda eléctrica, mediante la participación de los usuarios en servicios de generación distribuida, gestión de la demanda, o almacenamiento energético. Estos servicios se refieren al control del tiempo en que se consume energía o el tiempo en que se operan sistemas de generación distribuida y de almacenamiento con baterías, para realizar la mayor parte del consumo eléctrico durante los períodos en los cuales se tiene elevada disponibilidad de fuentes renovables variables de energía.

Finalmente, la democratización de los sistemas eléctricos implica también la inclusión de las comunidades afectadas por el desarrollo de infraestructura eléctrica para que sean parte de las decisiones de desarrollo de este tipo de proyectos y obtengan beneficios de estos. A este respecto, se debe resaltar la importancia de ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, llamado *Acuerdo de Escazú*, que promueve, entre otras cosas, la protección de los líderes comunales o ambientales y la inclusión de las comunidades en el desarrollo de proyectos de infraestructura.

La importancia de este aspecto radica en la gran cantidad de proyectos de generación eléctrica que se construirán a 2050, para avanzar en la sustitución del uso de combustibles fósiles. Esto generará una elevada presión por desarrollar infraestructura en zonas rurales, comunidades indígenas o zonas socio ambientalmente sensibles. Esta presión debe ser manejada adecuadamente, para asegurar la sostenibilidad social y ambiental de la transición energética.

### **La actual agenda neoliberal en Costa Rica vs la Transición Energética Justa**

En octubre del 2022, la administración Chaves Robles presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Armonización del Sector Eléctrico, expediente n.º 23 414. Este proyecto propone avanzar en la agenda neoliberal para crear un mercado eléctrico liberalizado. Los objetivos establecidos para impulsar esta ley son de corto plazo, enfocados en promover la eficiencia operativa y un aumento de la participación de empresas privadas en mercados liberalizados de generación y comercialización de electricidad.

Adicionalmente, este proyecto de ley cambia el esquema de planificación actual, al incorporar una planificación indicativa, realizada por parte del Ministerio de Ambiente y Energía, y trasladar la responsabilidad de operar el sistema eléctrico y de elaborar la planificación de la expansión de los subsistemas de transmisión y generación a una nueva institución llamada ECOSEN.

Algunos de los sectores que han impulsado el proyecto plantean que ayudaría a bajar las tarifas eléctricas. Sin embargo, no existe evidencia clara para respaldar esa afirmación, más si se considera los resultados disímiles obtenidos por los países que han liberalizado sus mercados de generación y comercialización de electricidad alrededor del mundo<sup>30</sup>.

Adicionalmente, cabe aclarar que las tarifas eléctricas dependen de las condiciones específicas de cada país y región, por lo que no resulta válido establecer comparaciones objetivas basándose únicamente en el valor de las tarifas. Por ejemplo, a lo interno del país, existen tarifas diferentes para cada empresa de distribución eléctrica, ya que la ARESEP reconoce los costos en que incurren para brindar el servicio. Estos costos cambian si los clientes se encuentran concentrados en una zona geográfica reducida, como es el caso de los clientes de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y de la Junta de Administración del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), o en una zona geográfica extendida y con lugares con muy baja densidad de clientes, como es el caso de la red de distribución del ICE. Las tarifas también varían según el nivel de consumo, el tipo de actividad económica (sectores residencial, comercial, industrial), el voltaje de interconexión, la hora en la que se realicen los consumos, entre otras variables.

Adicionalmente, existen regiones donde se cuenta con interconexiones internacionales muy robustas que les permite utilizar grandes cantidades de energías renovables variables, respaldando su sistema con importaciones a gran escala, como es el caso de Dinamarca.

También debe resaltarse el caso de algunos de los estados de EE. UU. donde se utiliza extensivamente gas natural de bajo costo para la generación de electricidad, a la vez que se contribuye también de manera extensiva con el agravamiento del calentamiento global.

Finalmente, deben considerarse los subsidios que se establecen en algunos países entre los diferentes sectores de consumo, ya que es usual que se promueva una reducción de las tarifas para los sectores productivos, en detrimento del sector residencial. También existe países donde se subsidia las tarifas con fondos estatales, como es el caso de Cuba y Venezuela, que en 2021 contaban con las tarifas eléctricas más bajas del continente americano<sup>31</sup>.

El proyecto de Ley de Armonización del Sector Eléctrico pone en riesgo las condiciones presentes en el país para avanzar en una transición energética justa. Los dos aspectos de mayor impacto serían el desmantelamiento del esquema actual de

---

<sup>30</sup> «RE-organising power...».

<sup>31</sup> «¿Cuál es el costo de la electricidad en un mundo afectado por el cambio climático?», CNN Español, acceso el 29 de junio de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/24/costo-electricidad-mundo-afectado-cambio-climatico-orix/>

planificación del crecimiento del sistema eléctrico y la creación de mercados liberalizados en los segmentos de generación y comercialización de electricidad.

En el caso de la eliminación del actual esquema de planificación, debe mencionarse que la Agencia Internacional de Energías Renovables ha resaltado el modelo eléctrico costarricense por haber logrado consolidar una base energética descarbonizada, gracias a un esquema institucional robusto, con elevada capacidad técnica y un mandato claro de habilitar el acceso al servicio eléctrico para toda la población<sup>32</sup>.

Este modelo de planificación se ha manejado de manera centralizada por el ICE, a partir del análisis de todas las fuentes energéticas disponibles, en procura de un adecuado balance entre plantas de generación que utilizan fuentes renovables variables (solar, eólica, hidroeléctrica con pequeños embalses), fuentes renovables firmes (hidroeléctrica con embalses a gran escala, geotérmica, biomasa) y minimizando la necesidad de uso de plantas de energía firme a partir de combustibles fósiles. Este tipo de planificación directiva, ha permitido optimizar el aporte del sector privado, mientras se consolida un adecuado nivel de seguridad energética. El proyecto de ley cambia este esquema por un modelo de planificación indicativa, que no permite asegurar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la transición energética.

Finalmente, el modelo de planificación indicativa que se pretende impulsar no facilita la realización de las transformaciones radicales requeridas a nivel de los subsistemas que componen el sistema eléctrico para avanzar en la transición energética. En este punto cabe resaltar lo indicado por IRENA sobre el esquema institucional actual en Costa Rica, el cual sí facilita la planificación de la evolución del sistema eléctrico al estar concentrada en una empresa eléctrica estatal verticalmente integrada.

El segundo aspecto por resaltar con respecto al proyecto de Ley es el establecimiento de mercados liberalizados para la generación eléctrica y la comercialización. Se ha determinado que los mercados liberalizados no se acoplan a las características inherentes a las fuentes renovables variables, las cuales son las que más deben desarrollarse para avanzar en la transición energética. Este tipo de plantas, como las solares fotovoltaicas o las eólicas, no son *despachables*, ya que no se puede controlar el momento en que se pueden operar.

Adicionalmente, tienen costos variables de operación mínimos, ya que las fuentes energéticas que utilizan son gratuitas, a diferencia de las plantas de combustibles fósiles. Esto contrasta con los mercados eléctricos liberalizados, donde los precios de la electricidad se fijan en función de las ofertas que presentan todas las compañías generadoras.

En estos mercados, las plantas solares y eólicas pueden participar con ofertas a precios muy reducidos, desplazando a otras fuentes de energía firme, como las plantas geotérmicas o hidroeléctricas con gran embalse. Esto puede provocar una sobre instalación de plantas de energía variable y con ello reducir la rentabilidad de las plantas de energía firme. Así, existirían pocos incentivos para que el Estado o inversionistas privados construyan plantas de generación a partir de energías firmes

---

<sup>32</sup> IRENA, «RE-organising power...».

que aporten seguridad operativa al sistema eléctrico ante períodos de escasez de otras fuentes energéticas. Tampoco existiría incentivos para el desarrollo de plantas que permitan el almacenamiento estacional, desplazando energía desde la estación lluviosa hacia la estación seca, como es el caso del embalse Arenal.

El efecto a largo plazo es el establecimiento de un sistema eléctrico que no brinda las condiciones óptimas de seguridad operativa, al estar basado principalmente en fuentes renovables variables que no pueden asegurar la atención de la demanda en todo momento<sup>33</sup>.

Para subsanar los problemas indicados en los párrafos anteriores, la IRENA recomienda realizar una planificación de largo plazo con una perspectiva holística que permita construir una hoja de ruta para la transformación de los sistemas eléctricos en función de las necesidades de la transición energética. En esta planificación es necesario visualizar los escenarios futuros deseables, con una economía sostenible basada en fuentes renovables de energía y con una escala de uso y explotación que respete los límites del planeta.

En el caso del proyecto de *Ley de Armonización del Sector Eléctrico*, este no incluye esta visión de largo plazo ni considera las transformaciones requeridas para consolidar una transición energética justa. Incluso, avanza en el establecimiento de mercados liberalizados en los segmentos de generación y comercialización, lo que ha sido identificado por la IRENA como una barrera para las transformaciones requeridas por la transición energética. Por lo anterior, conviene que la Asamblea Legislativa opte por un texto sustitutivo que sí atienda las necesidades en el corto, mediano y largo plazo, para consolidar una transición energética justa para el país.

## Conclusiones

Los Sistemas Eléctricos Nacionales nacieron primero como iniciativas de inversionistas privados, fueron luego impulsados por el Estado mediante instituciones gubernamentales en la época de la post-guerra, para expandir la cobertura del servicio eléctrico a la mayoría de la población, estableciéndose como la columna vertebral de las economías modernas. Este desarrollo permitió elevar el nivel de vida de los sectores de la población con acceso a servicios de energía de calidad, además de promover del desarrollo económico mediante el crecimiento de los sectores industrial y comercial.

Luego, en la última década del siglo XX, se impulsó una reforma neoliberal, para incorporar la participación del sector privado en los sistemas eléctricos. Esto se concretó principalmente mediante la creación de mercados liberalizados en los segmentos de la generación y la comercialización de electricidad. El avance en estas reformas y los resultados obtenidos difieren según el país en que fueron aplicadas. Por su parte, el esquema institucional establecido por Costa Rica desde 1949 y los objetivos establecidos en la Ley de Creación del ICE permitieron consolidar un SEN con muy elevada cobertura y basado principalmente en fuentes energéticas renovables. Este logro ha permitido posicionar al país entre los líderes de la transición energética en el escenario mundial, lo que crea una ventana de oportunidad para impulsar un desarrollo económico sostenible.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*

Los reducidos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero del SEN evidencian la contribución que el país brinda con la mitigación del calentamiento global. Asimismo, los elevados niveles de descarbonización y confiabilidad del servicio eléctrico posicionan a Costa Rica como un destino atractivo para inversiones en actividades económicas sostenibles, así como para el turismo.

Por otro lado, se ha determinado la necesidad de reformular el Sistema Eléctrico Nacional para facilitar el proceso de Transición Energética y habilitar un escenario postransición que sea económica, social y ambientalmente sostenible. Esta reformulación debe seguir las tres recomendaciones de la IRENA: Descentralización, descarbonización y democratización.

En cuanto a descentralización, deben aprovecharse los recursos distribuidos existentes en la red, tales como las plantas de generación distribuida, sistemas de almacenamiento por baterías, vehículos eléctricos y gestión de la demanda, para brindar servicios de flexibilidad energética y operativa. Esto implica una reconfiguración de las redes de transmisión y distribución, para poder trasegar energía en diferentes direcciones, e integrar el aporte de energía, potencia y servicios auxiliares por parte de múltiples actores. La descarbonización se debe concretar integrando mayores niveles de generación eléctrica a partir de fuentes renovables de energía, y mediante el uso de la electricidad en aplicaciones que actualmente se realizan con combustibles fósiles.

Finalmente, la democratización se refiere a la integración de todas las partes involucradas en los procesos de planificación de largo plazo y de desarrollo de proyectos de infraestructura, haciendo énfasis en las comunidades directamente afectadas por este tipo de desarrollos. La IRENA resalta la importancia de planificar estos cambios con una visión holística, que brinde una hoja de ruta para consolidar en el largo plazo un escenario postransición que sea sostenible y que no ponga en riesgo los límites ecológicos del planeta.

Se plantea también que los modelos eléctricos actuales, ya sean estatales o liberalizados, están desalineados con las características inherentes a las tecnologías de generación renovable requeridas para la Transición Energética, por lo que no es pertinente continuar con esfuerzos de liberalización de mercados en los que no es clara y fundamentada su contribución a los cambios requeridos para el largo plazo. Este desalineamiento se evidencia en casos como la llamada *espiral de la muerte* de las empresas eléctricas, al reducir sus ingresos por la proliferación de instalaciones de autoconsumo por parte de los clientes, mediante sistemas de generación distribuida y almacenamiento energético. También se evidencia en la dificultad existente en los mercados eléctricos liberalizados, para asegurar las inversiones en energía firme y servicios auxiliares requeridos para integrar grandes cantidades de energía eólica y solar al sistema eléctrico.

Ante la situación descrita, contrasta la iniciativa del Gobierno de la República, que impulsa el proyecto de Ley de Armonización del Sector Eléctrico, el cual adolece de una visión de largo plazo que permita asegurar las condiciones necesarias para la Transición Energética y que identifique un escenario postransición que sea sostenible, a la vez que asegure el respeto a los límites ecológicos del planeta.

En el escenario actual conviene reenfocar las propuestas de ajuste de la legislación nacional para asegurar que atiendan adecuadamente los retos descritos en el presente texto. Para ello, debe realizarse un ejercicio de planificación con herramientas de prospectiva y visión de largo plazo, que permita identificar una hoja de ruta viable y un escenario postransición sostenible. Esta planificación puede ser acometida por las instituciones del sector, con la habilitación de espacios de realimentación por parte de los actores involucrados en el tema para asegurar su viabilidad social.

Entre los sectores que deberían participar se pueden enumerar a la academia, sectores productivos, organizaciones sociales y comunidades vulnerables. A partir de esta planificación es que se deben construir las propuestas de ajuste al marco institucional del sistema eléctrico y de los sistemas energéticos en general.

Finalmente, considerando el rol vital que el Sistema Eléctrico Nacional tiene sobre la economía del país y sobre la vida de sus habitantes, se resalta la importancia de avanzar en esta planificación, como una acción fundamental para asegurar la supervivencia de la sociedad costarricense en el siglo del calentamiento global.

#### **Formato de citación según APA**

Lizana-Moreno, F. (2024). El modelo eléctrico costarricense, la reforma neoliberal y la transición energética. *Revista Espiga*, 23(48), 245-269.

#### **Formato de citación según Chicago-Deusto**

Lizana-Moreno, Fernando. «El modelo eléctrico costarricense, la reforma neoliberal y la transición energética». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 245-269.

## Referencias

- Blanco Moro, Víctor. «El caso Enron: se cumplen 20 años de uno de los mayores escándalos de la bolsa». *El Economista*, 6 de enero de 2022. Acceso el 10 de mayo de 2024. <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/11553516/01/22/El-caso-Enron-se-cumplen-20-anos-de-uno-de-los-mayores-escandalos-de-la-bolsa.html>
- Castillo, Tatiana, Fabio García, Luis Mosquera, Targelia Rivadeneira, Katherine Segura y Marco Yujato. *Panorama energético de América Latina y El Caribe*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), 2023.
- CNN Español. «¿Cuál es el costo de la electricidad en un mundo afectado por el cambio climático?». Acceso el 29 de junio de 2024. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/24/costo-electricidad-mundo-afectado-cambio-climatico-orix/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano*. Ciudad de México: ONU, 2003. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4424b249-22d6-45ac-bcbf-0674f5988ba6/content>
- Costa, Carlos Antonio y Carlos Fernando Ceballos. «Estudio sobre la distribución y comercialización de energía eléctrica en El Salvador». Acceso el 10 de mayo de 2024. [http://www.sc.gob.sv/uploads/est\\_24\\_inf.pdf](http://www.sc.gob.sv/uploads/est_24_inf.pdf)
- Durán, Mario. «Por segundo año consecutivo Costa Rica alcanzó la cuota de mercado más alta de América para el segmento de autos 100% eléctricos». *AleTech*, 6 de marzo de 2024. Acceso el 9 de mayo de 2024. <https://alemonterotech.com/por-segundo-ano-consecutivo-costa-rica-alcanzo-la-cuota-de-mercado-mas-alta-de-america-para-el-segmento-de-autos-100-electricos/>
- Electronoticiascnfl. «Historia de la nacionalización del servicio eléctrico en Costa Rica». Acceso el 20 de junio de 2024. <https://electronoticiascnfl.com/2018/10/18/resena-historica-asi-se-llevo-a-cabo-la-nacionalizacion-del-servicio-electrico-en-costa-rica-galeria/>
- Gangas, Pilar y José Retana. «Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el “Combo ICE” en Costa Rica». *América Latina Hoy* 42, (2006): 93-108. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30804205.pdf>
- González Jiménez, Estiven. *Costa Rica 100 % renovable: claves y lecciones de una política eléctrica exitosa*. San José: Fundación Friedrich Ebert, 2016.
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). *Plan de expansión de la transmisión 2021-2031*. San José: ICE, 2021.
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). «Evolución histórica. Desarrollo eléctrico nacional con el ICE». Acceso el 20 de junio del 2024. <https://tinyurl.com/Desarrollo-Electrico-Nacional>

- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). «Plan de Expansión de la Generación 2022-2024». Acceso el 10 de abril de 2024. <https://tinyurl.com/Plan-expansion-generacion>
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). *Informe de atención de demanda y producción de electricidad con fuentes renovables*. San José: ICE, 2023.
- International Energy Agency. «World Energy Balances: Overview». Acceso el 11 de mayo de 2024. <https://www.iea.org/reports/world-energy-balances-overview>
- IRENA. «RE-organising power systems for the transition». Acceso el 6 de mayo de 2024. [www.irena.org](http://www.irena.org)
- Latin America Digital Beat Staff. «Corruption Scandals Plague Costa Rican President Figueres' Administration». *Latin America Data Base. News & Educational Services*, 15 de mayo de 1997. Acceso el 10 de mayo de 2024. <https://digitalrepository.unm.edu/noticen/8266>
- Ley 449, de 8 de abril de 1949, Ley de creación del Instituto Costarricense de Electricidad ICE (*Colección de leyes y decretos* año 1949, semestre 1, tomo 1, página 257).
- López González, Fernando. «Piden investigar contrato de Ingenio Taboga». *Semanario Universidad*, 21 de octubre de 2004. Acceso el 11 de mayo de 2024. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/piden-investigar-contrato-de-ingenio-taboga/>
- Merino, José. «La lesiva cogeneración eléctrica privada». *Ambientico*, diciembre de 2002. Acceso el 10 de mayo de 2024. <https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/31476/32389/111.pdf>
- Networked Energy Services. «Luces apagadas: la tormenta del siglo». Acceso el 20 de junio de 2024. <https://www.networkedenergy.com/en/success/details/es/prepa/puerto-rico>
- Patel, Sonal, Aaron Larson y Abby Harvey. «History of Power: The Evolution of the Electric Generation Industry». *Power Magazine*. Acceso el 14 de abril de 2024. <https://www.powermag.com/history-of-power-the-evolution-of-the-electric-generation-industry/>
- Thomas, Stephen. *Electricity liberalisation: The beginning of the end*. Londres: Public Services International Research Unit, 2004. [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/3754/1/PSIRU\\_9253\\_-\\_2004-09-E-WEC.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/3754/1/PSIRU_9253_-_2004-09-E-WEC.pdf)
- Tuttle, David, Gürcan Gülen, Robert Hebner, Carey King, David Spence, Juan Andrade, Jason Wible, Ross Baldwick y Roger Duncan. *The History and Evolution of the U.S. Electricity Industry*. Texas: The University of Texas at Austin Energy Institute, 2016. [https://energy.utexas.edu/sites/default/files/UTAustin\\_FCe\\_History\\_2016.pdf](https://energy.utexas.edu/sites/default/files/UTAustin_FCe_History_2016.pdf)

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Incompetencia y complacencia administrativa sobre proyectos de agua en Costa Rica

Freddy Pacheco-León \*

### Resumen

En este texto se analiza cómo en un país altamente lluvioso como Costa Rica y con envidiables fuentes de agua dulce existe una inconcebible crisis de abastecimiento. Se resalta como principal hallazgo que dicha crisis tiene su principal causa en la incompetencia de los jefes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). Autoridades que, por más de una década, han sido incapaces de percibir la urgencia que afecta a millones de usuarios. Esto se demuestra mediante el análisis del aprovechamiento del agua desde el balneario Ojo de Agua, el proyecto «Orosi 2» desde el P. H. Río Macho, el proyecto «Agua para Guanacaste» desde el embalse del P. H. Arenal, el cual regaría regiones áridas de Guanacaste y el del agua no contabilizada. A raíz de lo anterior, se concluye que existe una mezcla de incompetencia y complacencia con tendencias privatizadoras en la jerarquía del AyA, que sustenta las causas de la grave crisis de abastecimiento de agua para consumo humano y agricultura, donde las acciones permiten vislumbrar deseos inconfesos de privatizar el recurso agua.

**Palabras clave:** Recurso hídrico, jefes, privatización, crisis de abastecimiento.

\* Doctor en Ciencias Biológicas por la Universidad de Dundee, Escocia (Reino Unido). Ex catedrático y ex director de la Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional (UNA), de Costa Rica. Asesor ambiental. Correo: [freleon@gmail.com](mailto:freleon@gmail.com)

## Incompetence and administrative complaisance in regard to water projects in Costa Rica

### Abstract

In this essay, it is questioned why there is an inconceivable crisis of water supply despite the fact that Costa Rica is a very rainy country with enviable sweet water sources. The main finding is that the cause of this crisis is the incompetence of the leaders of Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). Authorities, who over a decade, have been incapable of noticing the urgency that affects millions of users. This is proven in the analysis of the use of water in the «Balneario Ojo de Agua», the «Orosi 2» project which begins in the P.H. Macho river, the “Agua para Guanacaste” project which starts in the «P.H.Arenal» reservoir, that would irrigate the dry regions in Guanacaste and the noncountable water. In the light of all this, it is concluded that there is a combination of incompetence and complaisance with privatizing tendencies of the AyA’s leaders that support the causes of the serious water supply crisis for human consumption and agriculture, where the actions reveal unconfessed desires to privatize the water resource.

**Keywords:** Water resource, leaders, privatization, supply crisis.

## Introducción

Ha sido muy conveniente para los administradores costarricenses del recurso agua, que los habitantes se hayan ido acostumbrando a los frecuentes cortes del servicio de abastecimiento de agua potable en sus comunidades, así como a que, como respuesta a proyectos de desarrollo, la respuesta sea negativa a las solicitudes de disponibilidad. Situaciones que, quizá por su frecuencia y el desconocimiento que se tiene sobre su administración, son tomadas con incomprensible pasividad por los afectados, quienes en algunos casos creen en las promesas de que se cuenta con proyectos para acabar con esos faltantes.

Para los agricultores que desean contar con agua de riego para alcanzar una producción significativamente mejor, la situación es todavía más difícil, pues ante la ausencia de canales de riego, las respuestas tienen que ver con grandes inversiones que el Estado tiene planificadas, pero que no se han iniciado por razones económicas. Es, más o menos, la respuesta reiterada.

En el continente americano solo un país (Colombia) supera a Costa Rica en cantidad de agua de lluvia sobre sus territorios, por lo cual tiene sentido preguntarse por qué con tanta agua disponible sus administradores han sido incapaces de aprovechar tanta riqueza como instrumento de desarrollo que, desde que el Congreso Nacional, en agosto de 1942, aprobó una muy visionaria Ley de Aguas (n.º 276)<sup>1</sup> la cual, desde su artículo 1º, define las aguas de «dominio público», luego agrega: «son de propiedad nacional y el dominio de ellas no se pierde», se incluyen «los vasos de los lagos, lagunas y esteros...» y «los cauces de las corrientes», así como los manantiales y el alumbramiento de aguas subterráneas por medio de pozos aprovechables por concesiones, donde el Estado no pierde su titularidad.

Agua se tiene suficiente, y su aprovechamiento solidario se ha dado gracias a proyectos de captación relacionados con embalses de proyectos hidroeléctricos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), campos de pozos administrados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), otras captaciones de galerías subterráneas, cauces de ríos y quebradas, con redes de distribución construidas incluso antes de la aprobación de la Ley de Aguas, tales como la evolución del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA) hacia el actual AyA, las obras municipales, la creación del maravilloso sistema de los acueductos rurales conocidos como Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS) y la organización de empresas privadas de servicios públicos, como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), entre otros. Es decir, el sistema existe desde hace decenas de años, ha tenido momentos de relativo éxito, pero persisten los problemas.

En ese sentido, si las deficiencias se mantienen en el tiempo y hasta se han profundizado, cabe buscar respuestas. Una posibilidad está relacionada con la incompetencia o quizá la negligencia de las personas que, por nombramiento de tinte político del Poder Ejecutivo, han aceptado puestos de dirección en la alta jerarquía

---

<sup>1</sup> Ley n.º 276, de 27 de agosto de 1942, Ley de Aguas, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN](https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN)

del AyA, ente rector y operador del sector agua, aunque existen decretos ejecutivos que desconocen esas dos funciones centrales que colisionan con la realidad.

Lo cierto es que no se puede ser menos drástico en los calificativos, pues son tan grandes los errores cometidos con la ejecución de importantes proyectos relacionados con el agua potable y las aguas servidas por parte del AyA, que es difícil entender el porqué de tanta ineficiencia.

Ahora bien, si no se trata de escasa capacidad administrativa, cabría entonces especular que, en el fondo, se podría estar moviendo un aspecto ideológico perverso que a veces parece percibirse. Con el rebatible argumento de que no se puede trabajar con la legislación vigente –la Ley de Aguas<sup>2</sup> que heredara el expresidente Rafael Ángel Calderón Guardia, para quien sin agua pura no podría avanzarse en la lucha por una buena salud de su pueblo–, dicen los responsables del actual caos que se requiere urgentemente una nueva legislación, algo más «moderno» que facilite la ejecución de los proyectos y reconozca que el agua posee un valor económico que es menester reconocer.

Para ello, han abierto las puertas de acceso al agua del país a organismos como el Banco Mundial (BM), con sede en Washington, instrumento de los comerciantes de especial poderío en Wall Street, el cual, con el argumento de que su misión es combatir la pobreza y el subdesarrollo en países pobres como Costa Rica, pone a disposición préstamos a largo plazo y bajos intereses. Para el caso específico del agua, dicho banco cuenta con la Global Water Partnership (GWP-BM)<sup>3</sup>, creada por esa misma entidad bancaria internacional y bautizada convenientemente como Banco Mundial, la cual le otorga el sostén económico.

Nacida en 1996, en Suecia, con cada vez una menor participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se involucró en su origen, ha estado muy activa en Costa Rica por medio de personajes políticos como la exdiputada Maureen Ballester Vargás, la expresidente ejecutiva del AyA, Yamileth Astorga Espeleta, y el director de la Dirección de Agua del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), José Miguel Zeledón Calderón, comprometidos en la ejecución de acciones e inversiones estratégicas, como la promoción de una nueva legislación sobre el agua. Nuevas leyes, no necesariamente mejores, que parten del principio de que el agua no es un bien social, sino más bien un bien económico, y que el acceso al agua como un derecho humano descansa en la necesidad de construir un manejo «integrado, público-privado» que, en este caso particular, esconde un proceso de privatización que choca con el caro principio de considerar el agua como un bien de dominio público, recogido visionariamente, en la Ley de Aguas que les incomoda.

<sup>2</sup> Freddy Pacheco León, «Las fallidas conspiraciones contra la Ley de Aguas», *Seminario Universidad*, 6 de enero de 2021, <https://semanariouniversidad.com/opinion/las-fallidas-conspiraciones-contrala-ley-de-aguas/>

<sup>3</sup> European Public Service Union, «Global Water Justice Movement denounces World Bank's strategy to promote privatization of water and the commodification of water resources through UN SDG Agenda», <https://www.epsu.org/article/global-water-justice-movement-denounces-world-banks-strategy-promote-privatization-water>; Beauty Dhlamini, «The privatization of water is a threat to global health», *Jacobin*, 4 de noviembre de 2022, <https://jacobin.com/2022/04/global-water-privatization-public-health-climate>; Jarmo Hukka y Tapio Katko, *Water privatisation revisited-panacea or pancake?* The Netherlands: IRC International Water and Sanitation Centre, 2020, [https://www.researchgate.net/publication/344418283\\_Water\\_privatisation\\_revisited\\_-\\_panacea\\_or\\_pancake](https://www.researchgate.net/publication/344418283_Water_privatisation_revisited_-_panacea_or_pancake)

La estrategia es conocida, efectiva y bien financiada. La GWP-BM se configura como una red internacional abierta a organizaciones involucradas en la gestión de los recursos hídricos y, principalmente, a bancos de desarrollo internacionales, donde ese ente del BM es un actor relevante en la preparación del terreno a procesos de privatización del agua. Cumplido ese paso, los socios locales de la GWP se encargan de generar los contenidos de nuevas legislaciones de aguas, moldeadas por la llamada gestión integrada y asesorar a importantes actores gubernamentales que, desde sus posiciones de poder y ante el desconocimiento inocente que priva en el ambiente, aprovechan, paradójicamente, fallas graves en la gestión del agua, con el fin de argumentar que se hace necesario e imprescindible acudir al financiamiento privado para el cumplimiento de las tareas.

Lo que sucede con el sector agua parece ser parte de una tendencia hacia modelos de desarrollo donde se erosiona la función solidaria del Estado, como se ha conocido en Costa Rica desde el siglo XIX, y que paso a paso se fue fortaleciendo hasta hace unas seis décadas, cuando algunos economistas, de la mano de una cooperación internacional sustentada en el endeudamiento desde los grandes bancos, primero dio lugar a una deuda externa impagable, por el crecimiento en cascada de los intereses acumulados y, paradójicamente, los fracasos de los proyectos impulsados por esos fondos foráneos.

Es necesario oponerse a la premisa de los neoliberales costarricenses y foráneos, quienes piensan que el camino que ha de recorrer el manejo del agua en el país ha de ser tal que se garantice que el Estado tenga cada vez menos injerencia en la generación de sus políticas, proyectos y ejecución en vista de que, para ellos, el Estado es ineficiente por definición. Y con este texto se aspira a que el ciudadano tenga un mejor conocimiento sobre los diversos elementos que provocan la crisis de abastecimiento de agua que vive Costa Rica, para así buscar una mejor calidad de vida.

## Desarrollo

Con la participación dominante de políticos-empresarios, cada vez más determinante sobre los caminos hacia el desarrollo que habrá de seguir el Estado costarricense, son más evidentes las medidas sustentadas en posiciones ideológicas de corte neoliberal. De la presunción se ha pasado a la reafirmación de tal tendencia, manifiesta en los poderes Ejecutivo y Legislativo, los cuales, cuando se trata de determinar acciones legales y ejecutivas, se dan la mano y se olvidan de sus diferencias de tinte electoral, a veces superficiales.

Por ejemplo, cuando se presentan propuestas para aumentar las jornadas laborales a 12 horas diarias, hay quienes manifiestan que estas se plantean –parafraseando– porque «el Código de Trabajo es muy viejo, obsoleto, para otras épocas, un documento de antaño que se debe sacar a la luz pública para ventilarlo, actualizarlo y que así responda a las necesidades de los nuevos tiempos de la actual Costa Rica en desarrollo, incorporada al club de los países ricos de la OCDE».

Algo similar se argumenta cuando se trata de propuestas relacionadas con la administración de las áreas de conservación que, según dicen, «obstaculizan el desarrollo». Asimismo, con los trámites que han de seguir y las propuestas de viabilidades ambientales que han de tramitarse ante la Secretaría Técnica Nacional

Ambiental (SETENA), según declaración emitida por el presidente Rodrigo Chaves Robles el 29 de junio del 2022 en conferencia de prensa, quien argumentó que «la SETENA está llena de piedras en el camino del desarrollo, excesivamente burocrática, con reglamentos que hacen imposible que la “señora de Purrál”, pueda construir una casita de 100 m<sup>2</sup>, porque tendría que presentar ante la SETENA, “así puño de papeles”», esto pese a que la Ley Orgánica del Ambiente no cumple todavía 20 años de vigencia.

La reforma pretende concentrar en un funcionario vinculado al ministro de Ambiente, con desconcentración mínima, todas las funciones sustentadas en la ciencia y la técnica que hoy cumple la Comisión Plenaria de la SETENA, la cual está conformada por representantes del AyA, ICE, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), universidades estatales, Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y del MINAE. A este grupo interdisciplinario de profesionales le corresponde valorar, de forma colegiada, todas las evaluaciones ambientales, incluyendo aquellas relacionadas con las concesiones de agua que otorga la Dirección de Agua del MINAE, proyecto que, indebidamente, traslada todas las funciones de la citada comisión plenaria para que sean ejecutadas por un funcionario con funciones políticas, quien tiene como jerarca directo al ministro de Ambiente.

En ese sentido y sin ser exhaustivos, lo mismo sucede en el sector del agua, tanto potable como servida. La incompetencia administrativa que refleja el accionar del AyA es tal que en diversos proyectos de ley tramitados en la Asamblea Legislativa se infiere que buscan sustituir la Ley de Aguas<sup>4</sup> que heredara el expresidente Calderón Guardia, como la solución al problema de gestión.

Dichos proyectos buscan modificar la Ley de Creación del AyA, la legislación que ordena la estructuración y funcionamiento de las ASADAS<sup>5</sup>, incluso, la legislación que sustenta las funciones del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), medidas coincidentes con las recomendaciones del BM y las empresas transnacionales comerciantes del agua potable, las cuales buscan la implementación de relaciones «integradas» entre los sectores público y privado, con clara ventaja para estos últimos.

Así, las funciones esenciales que dan sentido al AyA como ente ejecutor y rector del agua potable y de las aguas servidas<sup>6</sup> son eliminadas en dichos proyectos de ley. Sin olvidar que se propone la disolución del SENARA<sup>7</sup>, pese a ser el organismo

---

<sup>4</sup> Ley n.º 276, de 27 de agosto de 1942, Ley de Aguas, [https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN](https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN)

<sup>5</sup> Freddy Pacheco León, «ASADAS en un berenjenal», *La Revista*, 5 de abril de 2023, <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-asadas-en-un-berenjenal/>

<sup>6</sup> Ley n.º 2726, de 14 de abril de 1961, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (*Diario Oficial La Gaceta* de 20 de abril de 1961), [https://www.aya.go.cr/transparenciaInst/acceso\\_informacion/MarcoNormativo/Ley%20Constitutiva%20del%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos%20y%20Alcantarillados.pdf](https://www.aya.go.cr/transparenciaInst/acceso_informacion/MarcoNormativo/Ley%20Constitutiva%20del%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos%20y%20Alcantarillados.pdf)

<sup>7</sup> Ley n.º 6877, Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) (*Diario Oficial La Gaceta* de 18 de julio de 1983), [https://senara.go.cr/acerca\\_del\\_senara/marco\\_legal/leyes\\_senara/6877%20Ley%20de%20creacion%20del%20SENARA.pdf](https://senara.go.cr/acerca_del_senara/marco_legal/leyes_senara/6877%20Ley%20de%20creacion%20del%20SENARA.pdf)

encargado del agua para riego, así como del resguardo y abastecimiento del agua potable desde los invaluable acuíferos subterráneos.

Es menester señalar que los ejemplos citados se derivan de las cuestionables recomendaciones que se dieran hace 32 años, en reunión internacional organizada en Dublín (Irlanda) por comerciantes del agua, cuyas determinaciones (jamás acogidas como convenio internacional por Costa Rica) forman parte de lo que llamaron «una solución globalizada» para el desabastecimiento del agua en muchas regiones del planeta<sup>8</sup>.

Gracias a estadistas del siglo pasado, los costarricenses se han adelantado a la buena ola que recorre parcialmente el mundo, y que fuese acogida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), respecto de considerar el agua potable como un bien social, de carácter demanial, fuera del comercio de las cosas y cuyo acceso, en cantidad y calidad adecuadas, es reconocido como un derecho humano. Principio que, como se ha visto en propuestas de nuevas leyes de agua, hasta por iniciativa popular se ha desdeñado. Y ha sido así, pues sin importar sus consecuencias, en la Declaración de Dublín<sup>9</sup> se determina que «El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos, en competencia con los que se destina, y debería reconocérsele como un bien económico».

Por ello, además de la incompetencia que ha caracterizado a los jefes del sector agua, también se vislumbra una intención de avanzar hacia una administración tal del líquido vital que, con la colaboración de entes privados, nacionales o extranjeros, se pueda garantizar el abastecimiento regulado a la población que la necesita. Es decir, hacia la pérdida del agua como bien social de dominio público, según se estableciera en Costa Rica en 1942.

En ese sentido, se podría avanzar hacia objetivos neoliberales al permitir perversamente que el caos en el abastecimiento se entronice como consecuencia del desdén que se exhibe alrededor de proyectos de abastecimiento que refuerzan en la comunidad desinformada el creciente sentimiento de que el Estado es incapaz de realizar buenas obras, y que lo mejor sería abrir el sector agua al supuesto eficiente y lucrativo sector privado, independientemente del costo del servicio que hoy brinda el Estado sin fines de lucro.

Al conocerse que solo en los primeros cinco meses del 2024 la Defensoría de los Habitantes ha recibido más de 250 denuncias por falta de agua, es posible percibir la magnitud del problema. Por ello, es comprensible que la defensora, Angie Cruickshank Lambert, en declaraciones publicadas en el *Semanario Universidad*, haya resumido que «En el 2024 han detonado hechos que preocupan a la Defensoría, pues no solo se registran extensos racionamientos programados y no programados que ponen en riesgo la salud pública de la población en cuanto a higiene y consumo, sino también casos de contaminación que demostraron la vulnerabilidad del sistema».

---

<sup>8</sup> Francisco Javier Salguero, «¿Qué fue la Declaración de Dublín», *Iagua*, 24 de febrero de 2014, <https://www.iagua.es/blogs/francisco-javier-salguero/%C2%BFque-fue-la-declaracion-de-dublin>

<sup>9</sup> *Ibíd.*

Asimismo, es fundamental conocer acerca de una propuesta poco conocida y presentada al final del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, en el llamado «Análisis sectorial de agua potable y saneamiento en Costa Rica», publicado en julio del 2002 y financiado por el Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>10</sup>. En dicho documento oficial, suscrito por Everardo Rodríguez Bastos, entonces presidente ejecutivo de AyA, se propone, para la modernización del sector agua potable y saneamiento<sup>11</sup>, la participación de «una sociedad anónima de operación de sistemas, en el Área Metropolitana de San José y en donde convenga con los titulares del servicio, en franca competencia con operadores privados locales que deberán formarse y promocionarse, dentro de los cuales empresas extranjeras también tendrían cabida». Como propósito y para mayor claridad, se resume que el objetivo es «introducir las condiciones para que en el sector de agua potable y saneamiento comiencen a operar empresas privadas, fortaleciendo la capacidad operativa de AyA».

Si bien fracasó ese intento privatizador, como sucede con muchas semillas en estado de latencia (bastaría un ambiente adecuado, paradójicamente húmedo, para que broten y prosperen), los ciudadanos deben estar alertas para que dentro de las políticas neoliberales que ahora más abiertamente se anuncian, no vayan a reaparecer amenazas semejantes de privatización de un sector tan fundamental como lo es el agua. Incluso, se podría pensar que la incompetencia podría ser parte de una estrategia para crear opinión pública en contra del Estado.

Y es que, ante la inconcebible escasez de agua potable que sufren los habitantes de Costa Rica, un país donde las lluvias promedian los 2926 milímetros anuales, colocándolo dentro de los países que más llueve en el mundo (solo superado levemente por Colombia en el continente americano), esa situación de escasez se podría explicar como consecuencia de una mezcla muy conveniente de incompetencia y complacencia administrativa. A continuación, se analizan algunos casos que sustentan esta severa afirmación.

## Proyecto Orosi 2 (Orosi II)

Dentro de los ejemplos de ese «estilo de gobierno» que ha imperado en el AyA, hay uno que no por reiterativo se ha de obviar. Se trata del aporte extra de agua potable hacia habitantes del Área Metropolitana, a partir de la ampliación del Orosi 1.

Construido hace casi cuatro décadas, ha servido para conducir agua del embalse El Llano (Proyecto Hidroeléctrico Río Macho del ICE en Orosi, cantón de Paraíso), hacia los habitantes del Valle Central. Idea gestada y proyecto ejecutado cuando en la jerarquía del AyA algunos buenos servidores públicos concentraban su labor en la búsqueda de proyectos que permitieran satisfacer las necesidades de agua potable

---

<sup>10</sup> Banco Mundial, *Análisis sectorial de agua potable y saneamiento en Costa Rica* (San José: BIRF, 2002), <https://www.aya.go.cr/centroDocumetacion/catalogoGeneral/An%C3%A1lisis%20sectorial%20agua%20potable%20y%20saneamiento%20de%20Costa%20Rica%20Informe%20final%202002.pdf>

<sup>11</sup> Banco Mundial, *Análisis sectorial...*, 317.

de los costarricenses. Actitud y espíritu de servicio que ha ido languideciendo con el paso de los años<sup>12</sup>.

No obstante, las autoridades del AyA, la junta directiva y las presidencias ejecutivas, principalmente en los últimos diez años, no solo han desdeñado sus funciones vitales, sino que, inexplicablemente, su ex presidenta ejecutiva, Yamileth Astorga Espeleta, gastó tiempo y recursos en la casi exclusiva tarea de tratar de derogar la Ley de Aguas de agosto 1942, que, si bien fue significativamente actualizada a través de los años, la presenta falsamente como un obstáculo para el desarrollo de proyectos fundamentales.

Esta obsesión fue motivada, posiblemente, en un oculto compromiso por satisfacer a un organismo del BM, desde donde se ha insistido en la necesidad de aprobar, precipitadamente, una nueva ley –dicen– moderna, más cercana a este tiempo, de mejor presencia ante los miembros del Global Water Partnership (GWP-BM) que, para una mejor comprensión, considera al agua como un bien económico y no como un bien social.

Este ente es (junto a comerciantes de agua) muy generoso a la hora de financiar viajes de recreo a funcionarios de Gobierno, los cuales se promocionan como foros mundiales del agua que se han realizado en Turquía, México, Marruecos, Francia, Corea del Sur, Brasil, Senegal, Indonesia y otros destinos turísticos, donde reúnen a decenas de miles de personas para que regresen como voceros a sus respectivos países.

Ello explica por qué, mientras el país esperaba el máximo esfuerzo para ejecutar proyectos como el citado Orosi 2, quienes debían haber dado el ejemplo con el cumplimiento de sus deberes en el AyA no lo hicieron, pues estaban ocupados en otras tareas, como los cambios en la legislación.

Por ello, cuando hay escasez de agua potable en comunidades tan urgidas como Alajuelita, Curridabat, Desamparados, Escazú, Goicoechea, La Unión, Montes de Oca, Mora, Moravia, San José, San Pablo de Heredia, Santa Ana, Tibás y Vázquez de Coronado, sus habitantes han de saber que esa agua que les falta está desaprovechada en Orosi, por culpa de la extraña mezcla de incompetencia y complacencia exhibida por funcionarios que aceptaron posiciones para las cuales no estaban capacitados.

Los 2500 litros por segundo a disposición del AyA en el embalse del P. H. Río Macho se han desdeñado y por ello, mientras usted lee este texto, esa formidable cantidad de agua apta para consumo humano que sigue un camino improductivo al no ingresar a los 42 kilómetros de cañerías que se esperaba, hoy estuviera a disposición de los citados habitantes del Gran Área Metropolitana. Cabe destacar que este proyecto beneficiaría directamente a más de 640 mil personas de esos

---

<sup>12</sup> Mercedes Agüero y Hassel Fallas, «Agua perdida por AyA permitiría abastecer a dos millones de personas», *La Nación*, 28 de junio de 2014, <https://www.nacion.com/data/agua-perdida-por-aya-permitiria-abastecer-a-dos-millones-depersonas/QMNGVDIEEBAGLJZCPQRYW7Z66A/story/>; Editorial, «Urge Orosi II», *La Nación*, 14 de julio de 2023, <https://www.nacion.com/opinion/editorial/urge-orosi-ii/2FPG5YLHJRCMDK3YYZCTMOQXYX/story/>

cantones e, indirectamente, a cerca de 1,4 millones de personas, las cuales hoy sufren constantes cortes de agua con las penurias conocidas<sup>13</sup>.

Para ese esperanzador proyecto se contaba con un empréstito aprobado por US\$ 399 millones<sup>14</sup>, a 20 años plazo, y cinco de gracia, con condiciones financieras competitivas. No obstante, se perdió, porque en diciembre del 2022, cual si se tratara de un asunto intrascendente, las actuales autoridades del Poder Ejecutivo y del AyA, al seguir el camino trazado por la jerarquía del AyA en la administración de Carlos Alvarado, decidieron no continuarlo, pues «los estudios técnicos no están finalizados y el proyecto no está aprobado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)», manifestaron<sup>15</sup>.

Hoy, después de tanto tiempo de haber tomado la decisión de rechazar el préstamo, interesa conocer si ya habrán concluido «los estudios» que hace más de año y medio dijeron que no tenían el visto bueno del MIDEPLAN y que se aprestaban a realizar. Lamentable que sucediera así, pues la necesidad de esa agua potable es conocida desde hace casi cuatro décadas, ya que se sabía que el exitoso proyecto Orosi 1, no sería suficiente para atender la demanda previsible que hoy no se puede atender eficientemente.

La idea de Orosi 2 surgió en 1990, y en el 2012 ya se habían dado, aunque tímidamente, los primeros pasos. Para salir al paso de los cuestionamientos públicos, la jerarca del AyA en la administración Alvarado Quesada, Yamileth Astorga Espeleta, apresuradamente comunicó, a fines de 2021, que la etapa de diseño había avanzado un 70 %. Al tratarse de una información insustentable, el préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) confirmado en noviembre del 2020, y que debía ser formalizado en dos años exactos, no se cumplió, pues para las autoridades del AyA, el asunto no parecía merecer el trabajo extra que era de esperarse.

Así, el proyecto que garantizaría el suministro de agua potable hasta el 2041 no tiene construido ni un metro de la nueva cañería de más de 40 kilómetros de longitud, ni mucho menos los tramos subterráneos por 8,6 kilómetros, tampoco las varias estaciones de válvulas de interconexión. En cuanto a los cuatro tanques con capacidad para 10 000 metros cúbicos, tampoco se ha iniciado su construcción y, por supuesto, no se tiene el diseño final de la necesaria planta potabilizadora a ubicarse en el distrito de Patarrá, cantón de Desamparados.

Ante ello, y escuchando las ocurrentes declaraciones de Juan Quesada Espinoza, presidente ejecutivo del AyA de la administración Chaves Robles, no sería extraño que se anuncie como única solución viable a esa parálisis institucional, la opción de ofrecer a empresas privadas, en concesión de obra pública, la construcción y operación del nuevo acueducto «para así cumplir con el precepto constitucional de abastecer de agua potable a todos aquellos habitantes, niños, mujeres, ancianos y demás habitantes, que urgen del preciado líquido, y que la actual administración está empeñada en cumplir eficientemente», quizá se le oiría decir.

---

<sup>13</sup> Agüero y Fallas, «Agua perdida...».

<sup>14</sup> Ibíd; Editorial, «Urge...».

<sup>15</sup> Editorial, «Urge...».

Lo cierto es que no ha sido extraño escuchar estos discursos desde las oficinas del AyA, los cuales fueron frecuentes desde la presidencia ejecutiva del AyA, con Yamileth Astorga Espeleta como jerarca, donde en medio de mensajes académicos sobre la «necesidad de buscar una gestión por cuencas, un enfoque estratégico..., etc.», se habló más bien del Proyecto de Abastecimiento para el Acueducto Metropolitano Quinta Etapa (PAAM), que si bien parece más «técnico» que Orosi 2, no avanza, pues cayó en manos incompetentes y hoy no cuenta con planes concretos, financiamiento, ni fecha de inicio para solaz de los comerciantes del agua que están a la espera.

Las aguas que se aprovecharían son parte de las que mueven dos de las cinco turbinas del Proyecto Hidroeléctrico Río Macho, planta de 120 megavatios, indispensable para atender la demanda eléctrica de 25 000 familias en las horas de mayor consumo nacional. Con el diseño original, el embalse tenía capacidad para 400 000 m<sup>3</sup> de agua que, con la ampliación aumentará a 500 000 m<sup>3</sup>, un aspecto de gran importancia para mitigar los efectos del cambio climático y del fenómeno El Niño, que ya afectan severamente a Costa Rica.

Con Orosi 2, al garantizar más agua para producir electricidad, se reduce también la dependencia de la contaminante energía de fuentes no renovables y disminuyen las posibilidades de los costosos racionamientos de electricidad que tanto obstaculizan la vida cotidiana y el desarrollo del país.

El pasado 8 de agosto del 2024, el jerarca del AyA, Juan Quesada Espinoza, reconoció en comisión de la Asamblea Legislativa que no se ha avanzado ni un ápice en el proyecto Orosi 2. Afirmó que están considerando otras opciones para atender las necesidades de la población del Valle Central a más corto plazo y con ello respondió a preguntas que aún se mantienen vigentes. No obstante, tampoco se puede confiar en el discurso del actual presidente ejecutivo del AyA, pues en cualquier momento puede contradecirse o, como ha sido usual en el actual gobierno, ser sustituido por otra persona con nuevas ideas.

Los jefes del AyA y el director de Aguas del MINAE, José Miguel Zeledón Calderón (igualmente vinculado a la GWP-BM), tratan de justificar su incompetencia con el viejo argumento de que es necesaria una nueva Ley de Aguas, algo que –por supuesto– se ha de rechazar, pues no solo se trata de una muy buena legislación visionaria, sino que es inconcebible que justificaciones semejantes se empleen para disimular su incompetencia e intenciones privatizadoras. Sin embargo, no se trata del único proyecto para abastecimiento de agua potable desdeñado, hay otros proyectos fallidos.

### **Agua desde el balneario Ojo de Agua**

Ante la injusta situación de escasez de agua, especialmente en las comunidades de Alajuelita y Hatillo, hace más de una década quien escribe ha venido abogando para que se mitigue el desperdicio de agua que se produce en el popular balneario Ojo de Agua.

Agua para más de 140 mil habitantes brota desde el acuífero Barva en dicho balneario<sup>16</sup>. Agua de muy buena calidad que no se aprovecha para consumo humano, sino para las piscinas recreativas y el lago artificial, por donde fluye ininterrumpidamente agua a partir de la naciente.

Es necesario aclarar que no se pretende afectar el funcionamiento del popular balneario, sino aprovechar parte de esa agua para compartirla solidariamente con habitantes que la necesitan con urgencia.

Dice la historia que durante el gobierno de León Cortés Castro y su ministro Ricardo Jiménez Oreamuno, se planteó que, en el puerto de Puntarenas, el cual poco a poco experimentaba un aumento sostenido de su población, la escasez de agua potable era ya un problema. Ante ello, el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional unieron esfuerzos para tramitar un empréstito internacional con el fin de construir una gran cañería de más de 80 kilómetros, por la cual se llevaría agua de la Meseta Central a la vertiente del Pacífico. Y así se ejecutó en 1937 el bien justificado proyecto que, además, serviría para que el ferrocarril a vapor, el cual seguía el mismo recorrido de la cañería, tuviera el agua necesaria a lo largo de su recorrido.

El proyecto del AyA «Ampliación de la Producción en los Sistemas GAM a través de la Captación del Manantial de Ojo de Agua»<sup>17</sup>, cuando ya se encontraba en el proceso dirigido a obtener la viabilidad ambiental por parte de la SETENA, fue archivado por órdenes del presidente Chaves Robles. Por ello, los 21 millones de litros de agua que corren hasta el contaminado río Segundo, por medio de una quebrada sin nombre entubada parcialmente antes de descargar en el río Virilla, siguen sin usarse para satisfacer necesidades de miles de habitantes.

Dicha iniciativa, que aún se espera ejecutar antes de que finalice la actual administración, se resume en aprovechar un tercio del agua (150 litros por segundo) que hoy desciende por la llamada «catarata», la cual pasa a las piscinas y al lago artificial antes de fluir hacia los altamente contaminados ríos Segundo y Virilla.

Dicha agua sería captada en horas de la noche y dirigida al campo de pozos Puente de Mulas, a poco más de 1 kilómetro de distancia, para que, desde allí, por medio de la infraestructura existente, se pueda trasladar a los cantones del sur de la ciudad de San José que la necesitan y merecen. No se trata, pues, de un proyecto complejo que los ingenieros y técnicos del AyA no puedan ejecutar.

---

<sup>16</sup> Freddy Pacheco León, «Inconcebible desperdicio de agua», *La Revista*, 21 de junio de 2021, <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-inconcebible-desperdicio-de-agua/>; Freddy Pacheco León, «Escasez y desperdicio de agua. La paradoja que afecta a Hatillo», *Surcos*, 25 de marzo de 2024, <https://surcosdigital.com/escasez-y-desperdicio-de-agua-la-paradoja-que-afecta-a-hatillo/>

<sup>17</sup> Fabiola Pomareda García, «AyA espera tener en 2023 viabilidad ambiental para proyecto que captaría caudal de Ojo de Agua y río La Fuente», *Semanario Universidad*, 14 de setiembre de 2022, <https://semanariouniversidad.com/pais/aya-espera-tener-en-2023-viabilidad-ambiental-para-proyecto-que-captaria-caudal-de-ojo-de-agua-y-río-la-fuente/>; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, *Informe Portafolio de Proyectos del AyA* (San José: AyA, 2024), [https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/07.05.2024%20Informe%20plan%20de%20aceleraci%C3%B3n%20firmado%20\(2\)%20firmado%20MJCL.pdf](https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/07.05.2024%20Informe%20plan%20de%20aceleraci%C3%B3n%20firmado%20(2)%20firmado%20MJCL.pdf); Fabiola Pomareda García, «Tras presión vecinal, AyA descarta obras que iban a impactar manantial Ojo de Agua y río La Fuente», *Seminario Universidad*, 18 de noviembre de 2022, <https://semanariouniversidad.com/pais/tras-presion-vecinal-aya-descarta-obras-que-iban-a-impactar-manantial-ojo-de-agua-y-río-la-fuente/#:~:text=El%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos,los%20vecinos%20y%20las%20municipalidades>

## Fugas gigantescas desde las cañerías del AyA

La incompetencia acumulada, principalmente en la última década de gestión de presidentes ejecutivos y juntas directivas del AyA, se ilustra muy bien ante el hecho de que, por fugas desde sus cañerías, el AyA desperdicia agua para más de dos millones de personas.

Pese a ello y a la promesa de campaña de la administración Chaves Robles en cuanto a que los problemas conocidos del AyA serían atendidos en forma prioritaria, pasaron más de dos años y tres presidentes ejecutivos sin que el AyA muestre una mejor dirección.

Las comunidades afectadas están a la espera de que se declare Estado de Emergencia la situación del agua potable en Costa Rica, con las firmas del ministro Franz Tattenbach Capra, formalmente rector del sector agua (quien parece no ejecutar ese deber) y del presidente de la República, para empezar.

Cerca del 100 % de las viejas cañerías que sigue utilizando el AyA han de ser sustituidas por nueva infraestructura, y la urgente inversión en la compra y colocación de hidrómetros, donde se consume agua sin ser contabilizada ni cobrada, incluso en varios condominios como lo ha advertido la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), es tarea insoslayable. No obstante, paradójicamente, el presidente ejecutivo del AyA, se ha opuesto a tal esfuerzo por cumplir la legislación, alegando problemas técnicos para ello. Así, pese a que los habitantes abastecidos por el AyA pagan debidamente por ese fundamental servicio, también se incluye en sus recibos de consumo el pago por más del doble del agua recibida, ya que las grandes cantidades de agua no contabilizada son parte de las tarifas que se aplican a los consumidores.

Tal situación atenta contra el deber supremo de cumplir con el abastecimiento de agua potable en calidad y cantidad adecuadas a todos los habitantes, pues los faltantes que tanto daño provocan a la calidad de vida de decenas de miles de costarricenses tienen su origen en esa mezcla de incompetencia con matices de aires privatizadores.

Mientras no actúan, los responsables de la actual situación dicen, un día sí y otro también, que la situación mejoraría con una nueva legislación, cuando el AyA se libere de cumplir con las tareas simultáneas de rector y ejecutor del sector agua, como se reitera en los diversos proyectos de ley propuestos. Posición que no es compartida por quienes conocen, desde la sociedad civil, las consecuencias que conlleva para los habitantes y las finanzas del Estado la incorporación interesada, con fines de lucro, de considerar el agua como un bien económico.

Culpar a la Ley de Aguas vigente, a las ASADAS, a la Ley de Creación del AyA y hasta al SENARA de esa extraña mezcla de incompetencia y complacencia con el *statu quo*, no es de recibo. Se reitera que no se trata de un problema de legislación, sino de desdén por las funciones que, como funcionarios públicos, se ha jurado cumplir.

Por otra parte, si bien es necesario sustituir las añejas cañerías del AyA, una de las obras de infraestructura primordiales para Costa Rica, nada hay más importante que

el aprovechamiento de las fuentes de agua dulce para satisfacer las necesidades de una comunidad que aspira a superar la situación de subdesarrollo que la afecta dolorosamente.

Ante la magnitud del problema, el 25 de mayo de 2016, en un reportaje publicado en el diario *La Nación*, se estimó que el AyA perdía entre un 47 % y un 67 %, del agua que captaba para distribuir, lo cual equivale a más de ¢82 000 millones por el agua perdida en fugas y no contabilizada, es decir, el valor del metro cúbico, como costo de producción promedio, se estima en ¢636.

Aunque el Estado «absorbe» tales pérdidas, se podría estar ante una situación de quiebra financiera, si se tratara de una corporación privada, como sucede en el 2024 con la sociedad Thames, en Londres, encargada del abastecimiento de agua potable para 16 millones de usuarios, que los ingleses deberán enfrentar, muy posiblemente, con un proceso de renacionalización del servicio<sup>18</sup>.

Gracias a que la formidable Ley de Aguas de agosto de 1942 mantiene el precepto de «el agua es un bien de dominio público», no se vislumbra que una situación semejante se pudiese presentar en Costa Rica, pero eso también explica, parcialmente, los esfuerzos por privatizar el servicio, los cuales siguen manifestándose para derogar esa visionaria ley.

### Proyecto «Agua para Guanacaste»

Los grandes proyectos de obra pública que se han desarrollado en el país siempre han sido vistos como parte del proceso de desarrollo que se ha propuesto en pro del progreso. Jamás se ha objetado que una carretera, represa hidroeléctrica, acueducto, aeropuerto, hospital, universidad, etc., se hubiesen propuesto y desarrollado para beneficiar a un grupo particular de compatriotas en contra del interés general.

Sin embargo, hay quienes expresan que para evitar que algunos fueren a resultar «premiados», lo correcto –dicen– es no caer en esa trampa al construir obras que podrían beneficiar a unos pocos. Si tal o cual proyecto hidroeléctrico o de acueducto –alegan– llevara electricidad y agua a unos habitantes que de por sí ya son ricos, pues a detener el progreso, aunque las grandes mayorías se queden sin esos servicios públicos.

Ahora bien, considerando que algunos prejuicios se perciben así en relación con el proyecto «Agua para Guanacaste»<sup>19</sup>, he aquí algunas consideraciones.

Resulta que hoy, casi toda el agua proveniente del embalse Arenal, después de generar electricidad en tres plantas del ICE, sigue «cuesta abajo» hasta perderse como algo sin valor en el mar, vía desembocadura del río Tempisque. Y sucede así mientras, paradójicamente, cientos de miles de guanacastecos padecen de escasez de agua para consumo humano, producción agropecuaria y desarrollo turístico.

<sup>18</sup> Alfredo Solano López, «Cañerías rotas en Acueductos y Alcantarillados», *La Nación*, 17 de julio de 2023, <https://www.nacion.com/opinion/foros/canerias-rotas-en-acueductos-y-alcantarillados/ODDEEI75NJGAHELYWBQ26YHICU/story/>

<sup>19</sup> Pacheco León, Freddy. «Consideraciones sobre el proyecto Agua para Guanacaste». *La Revista*, 9 de agosto de 2022. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-consideraciones-sobre-el-proyecto-agua-para-guanacaste/>

Esta agua abastecería decenas de acueductos rurales (ASADAS) de los cantones de Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, entre otros, cuyos habitantes hoy padecen por no tener acceso al agua potable en cantidad y calidad adecuadas, como manda la Constitución Política de Costa Rica, jurisprudencia relacionada y acuerdos vinculantes de la Asamblea General de la ONU.

El proyecto existente también determina para el sector turismo, principal fuente de empleo y divisas de Guanacaste y del país, sustituir con parte de esa agua la de origen subterráneo, la cual es claramente insuficiente y sobreexplotada. Ello permitiría, además de recuperar los acuíferos, reactivar proyectos que esperan ser desarrollados y que, por escasez del líquido, se han quedado sin ejecutar, donde la mayoría se trata de pequeños hoteles de menos de 30 habitaciones, como es la norma en todo el territorio nacional.

Asimismo, se estima que al menos 400 fincas ubicadas en más de 16 mil hectáreas de fértiles tierras de vocación agropecuaria que hoy ven muy limitada su producción por falta de agua, serían beneficiarias directas con esperables consecuencias positivas.

Tanto el agua de aprovechamiento agropecuario como la de consumo humano tendría tarifas que la ARESEP eventualmente determinaría para los concesionarios y que, en consideración lógica con el funcionamiento del sector agrícola en casi todo el mundo, consume la mayor cantidad de agua dulce disponible en los países donde la agricultura por riego es fundamental para el desarrollo, pues es varias veces más productiva que la dependiente exclusivamente de las lluvias.

Con el proyecto «Agua para Guanacaste»<sup>20</sup> se construiría una infraestructura conformada por un conducto de riego de 34 kilómetros de longitud, un embalse de 800 hectáreas en el río Piedras y una red de canales que permitirá el trasvase de agua por el sistema de riego, el cual incluye el Corobicí-canal Oeste y el canal del Sur, proyecto en que el SENARA y el AyA han de trabajar conjuntamente, con la misión de contribuir al desarrollo del país.

---

<sup>20</sup> Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), *Declaratoria de Impacto Ambiental. Proyecto de abastecimiento de agua para la cuenca media del río Tempisque y comunidades costeras. Cantones de Bagaces, Liberia, Carrillo, Santa Cruz y Nicoya de la provincia de Guanacaste* (San José: SENARA, 2017),

<https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/projects/Declaratoria%20de%20Impacto%20Ambiental%20%20PAACUME.pdf>; Fabiola Pomareda García, «Gobierno firma contrato con BCIE para Proyecto PAACUME y envía texto a Asamblea Legislativa», *Semanario Universidad*, 4 de abril de 2022, <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-firma-contrato-con-bcie-para-proyecto-paacume-y-envia-texto-a-asamblea-legislativa/>; SENARA, *Estudio de factibilidad proyecto PAACUME* (San José: SENARA, 2022),

[https://www.senara.or.cr/ver/proyectos/paacume/componentes/Estudio%20de%20Factibilidad%20proyecto%20PAACUME%20\(marzo%202022\).pdf](https://www.senara.or.cr/ver/proyectos/paacume/componentes/Estudio%20de%20Factibilidad%20proyecto%20PAACUME%20(marzo%202022).pdf); Sentencia n.º 00538 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 19 de enero de 2018, <https://vlex.co.cr/vid/703094481>; Fabiola Pomareda García, «Sala IV da viabilidad a proyecto que inundaría Reserva Lomas Barbudal para construir embalse», *Semanario Universidad*, 12 de noviembre de 2020, <https://semanariouniversidad.com/pais/sala-iv-da-viabilidad-a-proyecto-que-cambia-limites-a-reserva-lomas-barbudal-para-construir-embalse/>; «Sala Constitucional rechaza recurso de amparo contra PAACUME», *Guana Noticias*, <https://guananoicias.com/nacionales/sala-constitucional-rechaza-recurso-de-amparo-contra-paacume/>

Una obra tan necesaria incluye, además, la construcción de 52 kilómetros de canales secundarios, con los cuales se podrán regar unas 16 000 hectáreas de suelos aptos para actividades agropecuarias y para el consumo humano.

Es importante destacar que el ICE sí aprovecha esta agua gracias a actitudes visionarias de los que pensaron y ejecutaron el P. H. Arenal hace más de medio siglo, el cual ha abastecido con electricidad barata a la población costarricense, gracias a la energía producida en las plantas de Arenal, Corobicí y Sandillal. Billones de metros cúbicos que serían trasladados para su inteligente aprovechamiento en la bajura guanacasteca, pero que algunos –por prejuicios– prefieren que se siga desaprovechando irresponsablemente. Asimismo, el agua del nuevo embalse que formaría la represa en el río Piedras podría aprovecharse parcialmente por el ICE para generar electricidad en la región pampera.

Hay quienes, como parte de una oposición desmedida, afirman falsamente que se inundaría la reserva biológica Lomas de Barbudal, de especial importancia como área de conservación. Lo cierto es que la reserva Lomas de Barbudal, aunque no es un sitio muy conocido, pues no es de interés turístico posee, sin embargo, una formidable importancia biológica, en especial para especies entomológicas. En ella se destaca la presencia de unas 250 especies de valiosas abejas, sin faltar, obviamente, flora y fauna de la zona de bosque seco, tan escaso en la región, por lo cual se justifica el cuidado que se ha tenido para su protección efectiva.

Si bien es cierto se inundarían 113 hectáreas, de un total de 2279, es decir, el 4,9 % del área de conservación, que se compensan con dos fincas colindantes de más de 500 hectáreas, ya adquiridas. Terrenos de características ambientales muy similares, según los resultados de los estudios de equipos de expertos que realizaron el minucioso proceso de evaluación ambiental.

Es preciso agregar que en la reserva biológica se encuentran, y no se tocarían, varias asociaciones vegetales como la sabana arbolada, el bosque siempre verde, el bosque ripario en las riberas de los cursos de agua y principalmente, el predominante y muy escaso bosque tropical seco.

En cuanto a la esplendorosa ave Galán sin Ventura (*Jabiru mycteria*) ha de aclararse que, quizá por mala intención, se ha afirmado que esta especie en extinción en Costa Rica se vería afectada por el área del embalse que impacta el borde de la reserva. Desastre ambiental que sería imposible, pues sus individuos remanentes no se encuentran en el sitio, ya que no existen en esas 2279 hectáreas ninguna de las tres especies de árboles que forman parte de su hábitat de anidación y reproducción, como sí sucede en el Cerro Corral de Piedra y otros ecosistemas del Parque Nacional Palo Verde, los cuales son determinantes para su conservación.

Es pertinente señalar que la evaluación de impacto ambiental<sup>21</sup> la realizaron profesionales del ICE y SENARA, en coordinación con la Organización de Estudios Tropicales (OET), la cual, desde hace 60 años, tiene presencia en suelo costarricense, además de un muy reconocido prestigio e independencia, donde participan universidades costarricenses y estadounidenses con programas en biología tropical. El estudio de impacto ambiental valora en una balanza, por un lado, los impactos y

---

<sup>21</sup> ICE, *Declaratoria de Impacto Ambiental...*

por otro, los beneficios sociales y económicos que tendría el proyecto para Guanacaste y Costa Rica, entre otros aspectos.

Cabe destacar que siempre se tuvo la meta de garantizar a las futuras generaciones un uso sustentable de los recursos naturales, en este caso particular, del agua, lo más valioso que se pueda imaginar en tiempos del cambio climático y que, para vergüenza de los costarricenses, hoy se desperdicia irracionalmente.

Asimismo, ha de mencionarse –porque su vida fue ejemplar– al benemérito de la Patria y diputado del Partido Confraternidad Guanacasteca, Francisco Vargas Vargas, quien muy posiblemente estaría al frente de su pueblo luchando para que se haga realidad este trascendental proyecto de abastecimiento de agua para la provincia por la que tanto luchó.

Por su memoria, por su pueblo, al cumplirse dos siglos de aquella decisión que vino a transformar este suelo patrio, se desea infinitamente que la celebración de los 200 años de la anexión voluntaria sea un aliciente más para que las autoridades gubernamentales se decidan impulsar, con la misma decisión histórica mostrada por los nicoyanos, el desarrollo de tan esperado y prometedor proyecto que, directa e indirectamente, favorecería a los más de 300 000 habitantes de la región Chorotega. Según los detractores desinformados, no puede ser que más del 70 % del agua del proyecto se use para riego de cientos de fincas, y solo un 15 % para consumo humano. Señalan que el Estado debería cobrar tarifas altas que permitan pagar la inversión que por medio de empréstitos internacionales y otros aportes presupuestarios se estarían realizando. Lo afirman así, cual si toda el agua que se aprovecha por la vía de concesiones otorgadas por el MINAE pasara a formar parte de los tejidos vegetales de los diversos productos agrícolas que se cosechan. Además, adelantándose en el tiempo, se critica a la ARESEP y al Estado en general, porque se cobrarían tarifas inferiores a las que paga el resto de los habitantes por el uso del agua de grifo.

Para tener una idea más clara sobre la importancia del riego en agricultura, en un estudio de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>22</sup> realizado en 93 países en desarrollo, se determinó que, en 18 de ellos, la agricultura de regadío ocupa más del 40 % del área cultivable, mientras otros 18 países riegan entre el 20 % y el 40 % de su área cultivable.

Por lo tanto, no es un asunto costarricense, sino planetario, pues el manejo del riego permite desvincularse de las vicisitudes de los efectos del clima sobre los regímenes de lluvia. Por ello, a escala mundial, el 72 % de todas las extracciones de agua dulce se destinan al sector agrario. Del resto, un 12 % se destina a la industria y a la producción de energía y un 16 % al consumo humano de forma directa. Estos datos reafirman la importancia del proyecto «Agua para Guanacaste» (nombre original que gusta), en otras palabras, es de tal magnitud que sus beneficios para los habitantes, los proyectos turísticos y la producción agrícola no tendrían que competir entre ellos.

---

<sup>22</sup> Judit Montoriol Garriga, «El uso del agua en la agricultura: avanzando en la modernización del regadío y la gestión eficiente del agua», *CaixaBank Research*, 1 de abril de 2022, <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/agroalimentario/uso-del-agua-agricultura-avanzando-modernizacion-del-regadio-y>; Freddy Pacheco León, «Consideraciones sobre el proyecto Agua para Guanacaste», *La Revista*, 9 de agosto de 2022, <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-consideraciones-sobre-el-proyecto-agua-para-guanacaste/>

La FAO estima que para el 2050 la agricultura tendrá que producir casi un 50 % más de alimentos, fibras y biocombustibles de los que producía hace 12 años, para satisfacer la demanda mundial, objetivo difícilmente alcanzable si no se incrementa la superficie destinada al regadío, teniendo en cuenta su mayor productividad.

La llamada agricultura de secano (en la que se utiliza exclusivamente el agua de lluvia) produce el 60 % de los alimentos del mundo, pero ocupa el 80 % de las tierras cultivadas, mientras que el regadío produce el 40 % en el 20 % de las tierras. Razón extra para reflexionar sobre la importancia del proyecto «Agua para Guanacaste». Como paréntesis técnico breve ha de señalarse que, contrario a lo que piensan algunos «ambientalistas», la retención de la lluvia en follajes en algunos casos alcanza el 12 % de la precipitación mensual, menos que en bosques densos, donde la retención puede ser del 20 %, pero no por eso despreciable en regiones con temporadas áridas y de altas temperaturas como las guanacastecas.

Por otra parte, existen también particularidades que se deben considerar, pues –por ejemplo– la muy variable infiltración del agua hacia el suelo, generada por la precipitación directa a su superficie, arroja datos sorprendentes. Para valorarlos es preciso realizar balances de suelos que permitan estimar el agua drenada del suelo hacia el subsuelo y la profundidad que alcanza ese drenaje, muchas veces inaccesible a los cultivos, generalmente de raíces muy cortas, por lo que estos no se ven beneficiados directamente.

Asimismo, la escorrentía superficial generada por la lluvia, la cual se mide mensualmente, es de gran importancia, pues corresponde a la precipitación menos la retención de lluvia en el follaje y la infiltración.

Otro factor que a veces alcanza valores altamente significativos es el de la evapotranspiración en una zona de cultivo, es decir, la transpiración de la planta cuando el suelo se encuentra a capacidad de campo más la evaporación del suelo. Dicha evapotranspiración del cultivo, cuando la humedad del suelo es menor que la capacidad del campo, las hojas de ciertas plantas cierran sus estomas con el propósito de transpirar menos y así economizar el agua, hasta el punto de que se lo permita su fisiología, pero no es algo que todas las plantas de cultivo puedan hacer o soportar por largos periodos.

En síntesis, no toda el agua de riego pasa a formar parte de los cultivos y como tal, a la hora de determinar las tarifas, dentro de otros múltiples factores, los citados han de valorarse para no caer en inexactitudes de consecuencias destructivas.

Quizá, lo fundamental tiene relación con los costos de producción de los cultivos agrícolas en Costa Rica, con respecto a los otros países que usualmente abastecen, como por ejemplo el arroz. Aunque no se podría encontrar nación alguna en la que a los agricultores (y también a los industriales) se les cobre el agua como si fuese para consumo humano.

Pese a que los porcentajes de uso son similares a los que se anotan para Costa Rica, sería insostenible que en el país se actuara de forma opuesta a la que priva en tierras foráneas; no obstante, si así fuese, en el mundo no existirían fincas agrícolas dependientes de concesiones de agua.

En otras palabras, aunado a la ausencia de incentivos fiscales para el productor nacional, ello haría imposible la producción, provocaría la quiebra de centenares de fincas y haría al pueblo costarricense dependiente de productos agrícolas importados, desde países donde sí entienden acerca del equilibrio entre el aporte del agua para estas actividades productivas y su costo razonable.

### **Relevancia del proyecto «Agua para Guanacaste» para la economía nacional**

Como sustento de las afirmaciones anteriores, conviene recordar que se necesitan entre 3000 y 5000 litros de agua para producir 1 kilo de arroz, 500 litros para 1 kilo de papas y 15 000 litros para producir un filete de carne<sup>23</sup>. Agua que, obviamente, no podría formar parte de las tarifas que, ilógicamente, algunos pretenden que deben ser pagadas por los agricultores grandes, medianos y pequeños.

En un encuentro internacional sobre manejo integrado del ambiente, en Israel, un expositor israelí mostró un kilo de tomates, para cuya producción se habían requerido 200 litros de agua, esto para ilustrar que en su país era mejor –pensaba él, por lo menos hace tres décadas– importar ese producto (y otros) en consideración a las prioridades que deberían determinarse con el consumo del agua.

Como es sabido, Israel pensó y ejecutó proyectos que hoy le permiten reciclar alrededor del 85 % del agua que consume, por lo cual cerca del 50 % del agua utilizada para sus tomates y otros productos agrícolas es reciclada, mientras que, ante las grandes necesidades determinadas por el ambiente mayoritariamente desértico, el 80 % del agua para consumo humano es agua marina desalinizada. El costo de inversión ha sido muy grande, y los beneficios son tangibles, pero no necesariamente han de ser copiados por un país como Costa Rica, altamente lluvioso y con grandes cantidades de agua desaprovechándose.

Al respecto, interesa saber que una taza de café requiere aproximadamente 140 litros de agua, si se suma su maduración y cosecha, así como su proceso y transporte. Por su parte, para un kilo de huevos se estiman necesarios 3265 litros de agua, mientras que para un kilo de pollo han hecho falta 4325 litros; finalmente, un productor de ganado lechero requiere, para cada litro, 1020 litros de agua<sup>24</sup>.

Ejemplos sobran, pero al menos son necesarios algunos para ilustrar al ciudadano no especializado sobre la oposición al proyecto «Agua para Guanacaste»<sup>25</sup>, el cual pretende afectar el desarrollo de la provincia, aunque amenace la economía nacional. Las consecuencias negativas que podrían tener la producción agrícola nacional sería de tal magnitud, que si la ARESEP escuchara voces enemigas de los agricultores y determinara que la tarifa del agua de grifo ha de ser semejante al agua para riego que necesitan los productores de arroz (¢0,60 por litro), un kilo de arroz en el campo (antes de su cosecha, transporte, procesamiento y comercialización) tendría un costo cercano a los ¢2400, esto si los 4000 litros de agua que consume su producción se pagaran a ese costo, según estimaciones de este autor.

<sup>23</sup> Aqua España, «Grupo CORSA (Corporación de Organización y Representaciones)», <https://aquaespana.org/es/asociados/grupo-corsa-corporacion-de-organizacion-y-representaciones>

<sup>24</sup> *Ibíd.*

<sup>25</sup> Freddy Pacheco León, «Agua para Guanacaste (ante dudas incomprensibles)», *Surcos*, 28 de julio de 2022, <https://surcosdigital.com/agua-para-guanacaste-ante-dudas-incomprensibles/>

Obviamente, nadie se involucraría en labores de siembra, y los efectos para la economía nacional al extenderse a otros productos agrícolas serían devastadores, pues caería la producción agrícola, la soberanía alimenticia dejaría de ser una meta urgente, la importación de vegetales traería consigo precios elevados y, como consecuencia, mayor pobreza y desnutrición.

En fin, aunque se desean resultados más pronto sobre el proyecto «Agua para Guanacaste», la buena noticia es que, en el SENARA, desde donde se orientan los principales procesos que conducen a su realización, sí se está trabajando.

Se avanza en la consecución de permisos para tala necesaria de árboles, de acuerdo con planes de manejo forestales, así como en la adquisición de terrenos, apertura de trochas, negociación y suscripción de convenios con el ICE y el AyA, negociaciones de permisos para ingresar a propiedades vecinas, estimaciones presupuestarias para diversas obras preliminares, elaboración cuidadosa de términos de referencia de las correspondientes licitaciones para la construcción de la represa en el río Piedras y la construcción del gran embalse, con un área diez veces más grande que el Parque Metropolitano La Sabana, en San José. Por supuesto, se trabaja muy de cerca con representantes del BCIE en el país para el giro del primer desembolso del préstamo<sup>26</sup>, entre otras tareas.

Si bien se han perdido valiosos y numerosos años, desde el momento en que se vislumbrara la realización de tan impactante proyecto de abastecimiento de agua, al menos se está avanzando, pese al desdén mostrado por la jerarquía del AyA y otras autoridades del Poder Ejecutivo, como el presidente Rodrigo Chaves Robles, quien ha manifestado opiniones contradictorias sobre la magna obra, evidencia de su desinterés.

En términos generales, si ha habido dudas acerca de la viabilidad del proyecto, es claro que estas no tienen relación alguna con la vigente Ley de Aguas de 1942, la cual se ha usado como pretexto para ocultar la incompetencia de jerarcas del AyA, y quizá, aunque menos evidenciado, por el deseo de incorporar las ideas de la Global Water Partnership-Banco Mundial (GWP-Banco Mundial), en cuanto a estructurar un manejo integrado público-privado en el tratamiento del agua en Costa Rica.

## Sugerencias

La magnitud de los problemas que se viven en el país alrededor del manejo del más importante y valioso recurso natural de su suelo, demanda –como primer paso– una toma de conciencia general sobre la urgencia de actuar, pues de persistir en gobernantes la idea de que el agua es un recurso renovable que, por abundante, no debería preocupar a la población, esa fundamental toma de conciencia seguirá relegada. Una muy bien diseñada campaña gubernamental es tarea insoslayable.

A su vez y de manera prioritaria, se ha de reconocer que el más impactante problema de infraestructura que enfrenta el Estado es la reposición urgente de las cañerías de agua potable que administra el AyA. La pérdida de agua por fugas desde las

---

<sup>26</sup> Fabiola Pomareda García, «Gobierno firma contrato...».

irreparables cañerías, no solo afecta significativamente el cumplimiento del derecho humano al agua en calidad y cantidad adecuadas para todos los habitantes, sino que está teniendo un efecto muy sensible sobre el costo que pagan los usuarios, ya que el agua que podría abastecer a más de dos millones de personas y que se pierde por esa negligencia, es facturada sin que se esté consumiendo, de allí que el Gobierno de la República deba ejecutar esa prioritaria tarea.

Por otra parte, la reactivación del proyecto Orosi 2, que ha perdido hasta su financiamiento, es una tarea insoslayable. Su construcción habrá de hacerse de manera coordinada con la reposición de las cañerías del AyA para que ambos den sus frutos cuanto antes, y los jerarcas del AyA deberán considerar la urgencia que tienen en sus manos.

El gran proyecto «Agua para Guanacaste», que ya ha superado instancias legislativas, judiciales y de financiamiento, ha de ser una tarea de especial importancia. El potencial agropecuario, la mayor disponibilidad de agua potable para los acueductos rurales guanacastecos y el aporte de agua para desarrollos turísticos son instrumentos de desarrollo que se tienen a mano, pero que, inexplicablemente, se desaprovechan porque no parece existir conciencia de su trascendencia. La presidencia de la República debería involucrarse decididamente, si de verdad desea su construcción.

Ahora bien, una tarea inmediata es la de abastecer a las comunidades de Hatillo, Alajuelita y otras del sur de la ciudad de San José, con el agua potable que fluye por las instalaciones del popular balneario estatal Ojo de Agua. El proyecto se tiene desde el gobierno anterior y solo falta ejecutarlo. La junta directiva del AyA, y la presidencia ejecutiva deberían actuar ya, con decisión y sentido solidario, por miles de personas afectadas debido a la escasez de agua.

Desde el punto de vista institucional, se han de reforzar las funciones del AyA como ente rector y ejecutor de las políticas del agua y del alcantarillado. Con ello, se verá también significativamente fortalecido el extraordinario mecanismo de abastecimiento de agua en las comunidades rurales, por medio de las ASADAS, las cuales ejecutan la administración del agua, bien demanial y de dominio público, mediante convenios de delegación que se suscriben con el AyA, institución grande que ha de ser reconocida como tal.

Es menester que dichos convenios de delegación, que establecen obligaciones en ambos sentidos entre el AyA y dichas asociaciones de servicio público, se cumplan debidamente. En el AyA se ha de reforzar el equipo humano encargado de cumplir sus deberes con las ASADAS, para que al trabajar hombro a hombro y no frente a frente, se puedan obtener mejores resultados de esa relación amigable. Los mayores recursos que el AyA invierta en las funciones dirigidas hacia las ASADAS tendrían resultados positivos inmediatos en pro de los servicios óptimos que las comunidades rurales esperan del trabajo de sus vecinos y de la mano del AyA.

A su vez, tiene la sociedad civil una magna tarea: si no es por medio de partidos políticos nacionales, existen espacios de acción cantonales en municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y las mismas ASADAS distribuidas por todo el país, desde donde se deberían desarrollar iniciativas. Si hay un tema que reúne a los habitantes cuando se les convoca es el agua potable, pues su escasez ha sido

experimentada en algún momento por todos los usuarios, y por ello, en todas las comunidades hay personas, algunas líderes, prestas a involucrarse en tareas relacionadas con el agua, tanto para sus familias, como para actividades productivas. Las sugerencias recién anotadas son atendibles sin necesidad de supremos esfuerzos, pues se cuenta con el recurso agua en abundancia, privilegio que no exhiben muchas otras naciones del planeta. Sin embargo, para su implementación adecuada es fundamental tener en cuenta ciertos aspectos que caracterizan el contexto en que se ha de mover la sociedad, como parte del Estado que se conforma.

Por ejemplo, para que el AyA, ASADAS, municipalidades y empresas de servicios públicos puedan, en conjunto, satisfacer plenamente el abastecimiento de agua para sus diversos usos, se considera que, en primera instancia, se ha de tomar conciencia de que el agua es un factor determinante e insustituible de la calidad de vida, visión que permearía a toda la población al emplear hábilmente los recursos de comunicación con que se cuenta, tanto públicos como privados.

Lograda esa tarea fundamental, corresponde a los entes gubernamentales propiciar el fortalecimiento del ente encargado de regir y ejecutar la gobernabilidad, como tarea globalizadora. El AyA, reconocido como el responsable de impulsar, promover, coordinar y gobernar todo lo referente a ese vital recurso, ha de ser fortalecido decididamente, para ello, sin que sean necesarias reformas legales sustanciales, lo que el AyA requiere son acciones ejecutivas que evidencien un genuino interés por avanzar en la construcción de proyectos que, precisamente por falta de compromiso y comprensión, han quedado a la deriva de acciones politiqueras.

Ahora bien, más que imitar modelos de administración de otras naciones, Costa Rica tiene mucho que mostrar. Como país privilegiado por sus fuentes de agua suficientes, hasta hace pocos años los costarricenses veían el agua como un recurso renovable, accesible, gratis, que no era motivo de preocupación. Quizá por ello se ha derrochado, desaprovechado, contaminado y reducido sin pensar que, en cierto momento, podría aparecer una crisis que desvelaría.

Se debe confiar en que tal actitud puede ser sustituida por una más responsable, en la que –junto con las instituciones estatales existentes–, los procesos destructivos den paso a vivencias motivadoras.

No existe en todo el continente americano, una red de manejo del agua en zonas rurales tan extraordinario como la conformada por las ASADAS. Su capacidad de acción comunal, voluntaria, precisa y sustentada en el conocimiento de los vecinos, donde el agua, que no deja de ser bien demanial, es administrada bajo la tutela del AyA es no valorado suficientemente por la mayoría de los costarricenses.

En otras palabras, al hacerlo más relevante y visible, conforme se fortalezca la acción del AyA se requiere prestar una mayor atención a sus relaciones de colaboración con las cerca de 1500 ASADAS y asociaciones de usuarios que actualmente atienden las necesidades de cerca de dos millones de habitantes, pues al haberse dado a través del tiempo ese proceso de descentralización desde el AyA, los evidentes beneficios han de ser fortalecidos.

Sin embargo, como no es tan difícil alcanzar esos logros, se percibe que las municipalidades que tienen problemas con la satisfacción de esas funciones vitales de acueductos y alcantarillados podrían realizar un trabajo más efectivo al estrechar lazos con el ente rector y ejecutor.

## Agua como bien económico y su privatización

Antes de concluir este texto, son relevantes unas apreciaciones relacionadas con las amenazas existentes sobre tendencias sustentadas en el valor del agua en mercados internacionales. Por ejemplo, llama especialmente la atención las consecuencias que tendría para los costarricenses que su agua, considerada siempre como un bien social, se mute a la condición de bien económico, tal y como se proponía en un fallido proyecto mal tramitado, como si fuese de iniciativa popular.

No es solo un juego de palabras, como algunos defendieron, sino algo de gran relevancia. Se trata, más bien, de considerar el agua como un bien comercial sujeto a los vaivenes de un mercado regido por la oferta y la demanda. Algunas consecuencias se pueden vislumbrar con el mercado del agua envasada que existe en Costa Rica, donde –según normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)– el agua embotellada o envasada de otras formas, por tratarse de un bien comercial, está protegida por las reglas del libre mercado. Producto de lujo, por su alto precio, comercializado por empresas privadas que, como es propio de ellas, persiguen el lucro en su negocio.

Aunque en el país no se ha llegado a esos extremos, sí se han propuesto proyectos de privatización del servicio, en los cuales se planteaba la contratación de empresas que se pudieran encargar de la administración y ejecución del abastecimiento de agua potable en conjunto con entes estatales integrados en iniciativas «público-privadas», tal como se documentó antes.

Tal es el caso de proyectos promovidos desde el AyA por la expresidenta ejecutiva, Yamileth Astorga Espeleta, en los que las ASADAS (asociaciones privadas que administran el agua), gracias a «convenios de delegación» con el representante del Estado encargado de la gobernabilidad del agua (el AyA), se transformaban en asociaciones concesionarias del agua a través del ministro de Ambiente, actor encargado de otorgar dichas concesiones.

Cabe destacar que, de haber prosperado esas iniciativas, las ASADAS habrían dejado de tener vínculos con el AyA y se habrían transformado en asociaciones privadas encargadas de manejar el agua con que se abastece a más de dos millones de personas y regidas por normas privadas comerciales.

Los efectos más evidentes de la privatización del agua sobre los habitantes son impactantes. A diferencia de los organismos del Estado, los cuales no tienen el lucro como motivador de sus servicios a los habitantes, pues por medio de la ARESEP las tarifas por los servicios no incluyen ganancias para distribuir las entre socios comerciales, las empresas que mediante procesos de privatización se encargan de administrar dichos servicios, sí tienen como fin el lucro en todas sus acciones. Estas no pueden funcionar con tarifas restringidas que no incluyan un margen de ganancias atractivo, por lo que los usuarios, inevitablemente, deberán enfrentar una realidad muy diferente a la que se vive con los servicios estatales.

En otras palabras, además de los problemas relacionados con la eficiencia del abastecimiento del agua, los usuarios enfrentarían –sin importar sus condiciones socioeconómicas– el pago de tarifas significativamente más altas que, por los índices de pobreza que lamentablemente presenta Costa Rica, quizá no podrán pagar la mayoría.

## Conclusiones

Es reconocido que el agua dulce cumple un papel vital para satisfacer las necesidades básicas de las personas, incluyendo una buena salud, según lo entendiera el expresidente Rafael Ángel Calderón Guardia a inicios de la década de 1940, cuando se esmeró en que Costa Rica tuviese una Ley de Aguas integral que complementara los grandes esfuerzos por servicios de salud para toda la población.

La gestión del agua debe responder a una adecuada planificación y a una mejor ejecución de los proyectos, basada en el uso eficiente y equitativo del recurso mediante su competente administración, conocimiento, conservación y protección. Asimismo, se espera que el agua no sea un factor limitante del proceso de desarrollo sostenible y el bienestar humano, sino que, por el contrario, sea un motor que impulse el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y otros compromisos planetarios adquiridos responsablemente.

Costa Rica, donde gracias al SENARA se ha avanzado significativamente en la investigación sobre los acuíferos subterráneos, parece encaminarse hacia una situación de caos predecible. La situación irracional que amenaza con profundizarse se debe a una combinación de factores, dentro de los que se ha de citar, por un lado, la incompetencia que priva en el MINAE, en el AyA y en el Poder Ejecutivo en general, para atender, con la urgencia debida, los proyectos que se han señalado, así como las fuentes de contaminación de las aguas en todas sus formas, situación preocupante, pues favorece la visión de que ante la incapacidad del Estado para tratar un asunto tan importante, la amenaza sería la de considerar el agua como un bien económico y no como un bien social, para que su administración sea parte de un proceso de oferta y demanda, donde la participación de corporaciones privadas sea determinante.

Tal incompetencia y complacencia con tendencias privatizadoras, evidenciadas en la jerarquía del AyA, resultan ser muy probablemente las causas subyacentes alrededor de la grave crisis de abastecimiento de agua para consumo humano y agricultura, que tanta molestia causa a los habitantes en general.

Es evidente que se han de dar cambios en la ejecución de las funciones determinadas por la legislación, para lo cual se requiere que los nombramientos de los miembros de la junta directiva y de la presidencia ejecutiva del AyA priven criterios curriculares adecuados para dichas labores trascendentales y no razones de orden político-partidista.

Cuando imperan la ciencia y la técnica, se facilita el cumplimiento de los deberes institucionales, y para ello es indispensable que los funcionarios con labores de dirección sean servidores capaces de atender las demandas del sector, con pleno conocimiento de cómo atender sus deberes y estén libres de intenciones ocultas, contrarias al funcionamiento eficaz y eficiente del organismo estatal.

**Formato de citación según APA**

Pacheco-León, F. (2024). Incompetencia y complacencia administrativa sobre proyectos de agua en Costa Rica. *Revista Espiga*, 23(48), 270-298.

**Formato de citación según Chicago-Deusto**

Pacheco-León, Freddy. «Incompetencia y complacencia administrativa sobre proyectos de agua en Costa Rica». *Revista Espiga* 23, n.º 48 (agosto, 2024): 270-298.

## Referencias

- Agüero, Mercedes y Hassel Fallas. «Agua perdida por AyA permitiría abastecer a dos millones de personas». *La Nación*, 28 de junio de 2014.  
<https://www.nacion.com/data/agua-perdida-por-aya-permitiria-abastecer-a-dos-millones-depersonas/QMNGVDIEEBAGLJZCPQRYW7Z66A/story/>
- Aqua España. «Grupo CORSA (Corporación de Organización y Representaciones)». <https://aquaespana.org/es/asociados/grupo-corsa-corporacion-de-organizacion-y-representaciones>
- Ballester, Maureen. «La gobernabilidad del agua en Centroamérica». *Entre-aguas*, 1-11 (2007): 1. [https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam\\_files/entreaguas1-11.pdf](https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/entreaguas1-11.pdf)
- Banco Mundial. *Análisis sectorial de agua potable y saneamiento en Costa Rica*. San José: BIRF, 2002.  
<https://www.aya.go.cr/centroDocumetacion/catalogoGeneral/An%C3%A1lisis%20sectorial%20agua%20potable%20y%20saneamiento%20de%20Costa%20Rica%20Informe%20final%202002.pdf>
- Dhlamini, Beauty. «The privatization of water is a threat to global health». *Jacobin*, 4 de noviembre de 2022. <https://jacobin.com/2022/04/global-water-privatization-public-health-climate>
- Editorial *La Nación*. «Urge Orosi II». *La Nación*, 14 de julio de 2023.  
<https://www.nacion.com/opinion/editorial/urge-orosi-ii/2FPG5YLHJRCMDK3YYZCTMOQXYY/story/>
- European Public Service Union. «Global Water Justice Movement denounces World Bank's strategy to promote privatization of water and the commodification of water resources through UN SDG Agenda». <https://www.epsu.org/article/global-water-justice-movement-denounces-world-banks-strategy-promote-privatization-water>
- Hukka, Jarmo y Tapio Katko. *Water privatisation revisited-panacea or pancake? The Neherlands*: IRC International Water and Sanitation Centre, 2020.  
[https://www.researchgate.net/publication/344418283\\_Water\\_privatisation\\_revisited\\_-\\_panacea\\_or\\_pancake](https://www.researchgate.net/publication/344418283_Water_privatisation_revisited_-_panacea_or_pancake)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Informe Portafolio de Proyectos del AyA*. San José: AyA, 2024.  
[https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/07.05.2024%20Informe%20plan%20de%20aceleraci%C3%B3n%20firmado%20\(2\)%20firmado%20MJCL.pdf](https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/07.05.2024%20Informe%20plan%20de%20aceleraci%C3%B3n%20firmado%20(2)%20firmado%20MJCL.pdf)
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). *Declaratoria de Impacto Ambiental. Proyecto de abastecimiento de agua para la cuenca media del río Tempisque y comunidades costeras. Cantones de Bagaces, Liberia, Carrillo, Santa Cruz y Nicoya de la provincia de Guanacaste*. San José: SENARA, 2017.  
<https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/projects/Declaratoria%20de%20Impacto%20Ambiental%20%20PAACUME.pdf>

- Ley n.º 276, de 27 de agosto de 1942, Ley de Aguas.  
[https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm\\_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN](https://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=FN)
- Ley n.º 2726, de 14 de abril de 1961, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. *Diario Oficial La Gaceta* de 20 de abril de 1961.  
[https://www.aya.go.cr/transparenciaInst/acceso\\_informacion/MarcoNormativo/Ley%20Constitutiva%20del%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos%20y%20Alcantarillados.pdf](https://www.aya.go.cr/transparenciaInst/acceso_informacion/MarcoNormativo/Ley%20Constitutiva%20del%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos%20y%20Alcantarillados.pdf)
- Ley n.º 6877, Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA). *Diario Oficial La Gaceta* de 18 de julio de 1983.  
[https://senara.go.cr/acerca\\_del\\_senara/marco\\_legal/leyes\\_senara/6877%20Ley%20de%20creacion%20del%20SENARA.pdf](https://senara.go.cr/acerca_del_senara/marco_legal/leyes_senara/6877%20Ley%20de%20creacion%20del%20SENARA.pdf)
- Merlos, Enrique. «La gestión integrada de los recursos hídricos». El Salvador: Global Water Partnership, 2013. <https://repo.funde.org/664/1/GEST-%20H%C3%8DDRI-GWP-FUNDE.pdf>
- Montoriol Garriga, Judit. «El uso del agua en la agricultura: avanzando en la modernización del regadío y la gestión eficiente del agua». *CaixaBank Research*, 1 de abril de 2022. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/agroalimentario/uso-del-agua-agricultura-avanzando-modernizacion-del-regadio-y>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. «Uso agrícola del agua». *Agua y cultivos. Logrando el uso óptimo del agua en la agricultura*. Roma: FAO, 2002. <https://www.fao.org/4/Y3918S/y3918s03.htm>
- Pacheco León, Freddy. «Escasez y desperdicio de agua. La paradoja que afecta a Hatillo». *La Revista*, 4 de abril de 2024. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-leon-escasez-y-desperdicio-de-agua-la-paradoja-que-afecta-a-hatillo/>
- Pacheco León, Freddy. «ASADAS en un berenjenal». *La Revista*, 5 de abril de 2023. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-asadas-en-un-berenjenal/>
- Pacheco León, Freddy. «Consideraciones sobre el proyecto Agua para Guanacaste». *La Revista*, 9 de agosto de 2022. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-consideraciones-sobre-el-proyecto-agua-para-guanacaste/>
- Pacheco León, Freddy. «¡Viva el Partido Confraternidad Guanacasteca!». *La Revista*, 25 de julio de 2022. <https://www.larevista.cr/freddy-pachecoviva-el-partido-confraternidad-guanacasteca/>
- Pacheco León, Freddy. «Agua siempre bajo amenaza». *La Revista*, 27 de abril de 2022. <https://www.larevista.cr/freddy-pachecoagua-siempre-bajo-amenaza/>
- Pacheco León, Freddy. «Una camiseta-dos mil litros de agua». *La Revista*, 25 de octubre de 2021. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-una-camiseta-dos-mil-litros-de-agua/>
- Pacheco León, Freddy. «Inconcebible desperdicio de agua». *La Revista*, 21 de junio de 2021. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-inconcebible-desperdicio-de-agua/>
- Pacheco León, Freddy. «La vilipendiada Madre Tierra». *La Revista*, 22 de abril de 2021. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-la-vilipendiada-madre-tierra/>

- Pacheco León, Freddy. «Conspiraciones contra la Ley de Aguas». *La Revista*, 9 de enero de 2021. <https://www.larevista.cr/freddy-pacheco-leon-conspiraciones-contra-la-ley-de-aguas/>
- Pacheco León, Freddy. «Vergonzosa contaminación hacia el Pacífico». *Surcos*, 29 de abril de 2024. <https://surcosdigital.com/vergonzosa-contaminacion-hacia-el-pacifico/>
- Pacheco León, Freddy. «Agenda 2030: Un importante signo de esperanza». *Surcos*, 17 de abril de 2024. <https://surcosdigital.com/agenda-2030-un-importante-signo-de-esperanza/>
- Pacheco León, Freddy. «Escasez y desperdicio de agua. La paradoja que afecta a Hatillo». *Surcos*, 25 de marzo de 2024. <https://surcosdigital.com/escasez-y-desperdicio-de-agua-la-paradoja-que-afecta-a-hatillo/>
- Pacheco León, Freddy. «RECOPE y el AyA». *Surcos*, 2 de febrero de 2024. <https://surcosdigital.com/recope-y-el-aya/>
- Pacheco León, Freddy. «Singular apoyo del ministro de Ambiente al proyecto anti ASADAS y anti AyA». *Surcos*, 21 de abril de 2023. <https://surcosdigital.com/singular-apoyo-del-ministro-de-ambiente-al-proyecto-anti-asadas-y-anti-aya>
- Pacheco León, Freddy. «ASADAS en un berenjenal». *Surcos*, 30 de marzo de 2023. <https://surcosdigital.com/asadas-en-un-berenjenal/>
- Pacheco León, Freddy. «Llamado urgente del papa Francisco por el planeta. Una visión desde Costa Rica». *Surcos*, 21 de noviembre de 2022. <https://surcosdigital.com/llamado-urgente-del-papa-francisco-por-el-planeta-una-vision-desde-costa-rica/>
- Pacheco León, Freddy. «Desperdicio imperdonable de agua». *Surcos*, 2 de agosto de 2022. <https://surcosdigital.com/desperdicio-imperdonable-de-agua/>
- Pacheco León, Freddy. «Agua para Guanacaste (ante dudas incomprensibles)». *Surcos*, 28 de julio de 2022. <https://surcosdigital.com/agua-para-guanacaste-ante-dudas-incomprensibles/>
- Pacheco León, Freddy. «¡Viva el Partido Confraternidad Guanacasteca!». *Surcos*, 18 de julio de 2022. <https://surcosdigital.com/viva-el-partido-confraternidad-guanacasteca/>
- Pacheco León, Freddy. «Las fallidas conspiraciones contra la Ley de Aguas». *Seminario Universidad*, 6 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/opinion/las-fallidas-conspiraciones-contra-la-ley-de-aguas/>
- Pomareda García, Fabiola. «Tras presión vecinal, AyA descarta obras que iban a impactar manantial Ojo de Agua y río La Fuente». *Seminario Universidad*, 18 de noviembre de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/tras-presion-vecinal-aya-descarta-obras-que-iban-a-impactar-manantial-ojo-de-agua-y-río-la-fuente/#:~:text=El%20Instituto%20Costarricense%20de%20Acueductos,los%20v ecinos%20y%20las%20municipalidades.>
- Pomareda García, Fabiola. «AyA espera tener en 2023 viabilidad ambiental para proyecto que captaría caudal de Ojo de Agua y río La Fuente». *Semanario Universidad*, 14 de setiembre de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/aya-espera-tener-en>

2023-viabilidad-ambiental-para-proyecto-que-captaria-caudal-de-ojo-de-agua-y-río-la-fuente/

Pomareda García, Fabiola. «Gobierno firma contrato con BCIE para Proyecto PAACUME y envía texto a Asamblea Legislativa». *Semanario Universidad*, 4 de abril de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-firma-contrato-con-bcie-para-proyecto-paacume-y-envia-texto-a-asamblea-legislativa/>

Pomareda García, Fabiola. «Rechazan recurso de Cámara de la Construcción y grupos empresariales contra matriz hídrica del SENARA». *Seminario Universidad*, 12 de noviembre de 2020. <https://semanariouniversidad.com/pais/rechazan-recurso-de-camara-de-la-construccion-y-grupos-empresariales-contra-matriz-hidrica-del-senara/>

Pomareda García, Fabiola. «Sala IV da viabilidad a proyecto que inundaría Reserva Lomas Barbudal para construir embalse». *Semanario Universidad*, 12 de noviembre de 2020. <https://semanariouniversidad.com/pais/sala-iv-da-viabilidad-a-proyecto-que-cambia-limites-a-reserva-lomas-barbudal-para-construir-embalse/>

Rodríguez, Martín. «¿Tragedia ambiental?». *Surcos*, 31 de enero de 2024. <https://surcosdigital.com/tragedia-ambiental/>

«Sala Constitucional rechaza recurso de amparo contra PAACUME». *Guana Noticias*. <https://guananoticias.com/nacionales/sala-constitucional-rechaza-recurso-de-amparo-contra-paacume/>

Salguero, Francisco Javier. «¿Qué fue la Declaración de Dublín». *Iagua*, 24 de febrero de 2014. <https://www.iagua.es/blogs/francisco-javier-salguero/%C2%BFque-fue-la-declaracion-de-dublin>

SENARA. *Estudio de factibilidad proyecto PAACUME*. San José: SENARA, 2022. [https://www.senara.or.cr/ver/proyectos/paacume/componentes/Estudio%20de%20Factibilidad%20proyecto%20PAACUME%20\(marzo%202022\).pdf](https://www.senara.or.cr/ver/proyectos/paacume/componentes/Estudio%20de%20Factibilidad%20proyecto%20PAACUME%20(marzo%202022).pdf)

Sentencia n.º 00538 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 19 de enero de 2018. <https://vlex.co.cr/vid/703094481>

Solano López, Alfredo. «Cañerías rotas en Acueductos y Alcantarillados». *La Nación*, 17 de julio de 2023. <https://www.nacion.com/opinion/foros/canerias-rotas-en-acueductos-y-alcantarillados/ODDEEI75NJGAHELYWBQ26YHICU/story/>

«The World Bank's water privatisation agenda neglects fundamental human rights». *Brettonwoods Project*, 9 de abril de 2024. <https://www.brettonwoodsproject.org/2024/04/the-world-banks-water-privatisation-agenda-neglects-fundamental-human-rights/>

Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, UNED, Costa Rica  
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga>  
ISSN: 1409-4002 • e-ISSN: 2215-454X

## Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual

Adrián Jaén-España \*  
<https://orcid.org/0009-0005-2985-3087>

### Resumen

El presente texto reflexiona sobre la relación entre la aplicación del modelo neoliberal en Costa Rica y la apertura del mercado financiero nacional, vinculada sobre todo a los cambios en la legislación y las posibilidades de la banca privada de captar recursos del público. Primero plantea una discusión teórica, desde una perspectiva crítica, sobre la cuestión financiera y bancaria, luego recoge algunos antecedentes del desarrollo de la banca en Costa Rica, antes de la apertura bancaria; posteriormente, se centra en la vinculación de esta transformación del sistema financiero nacional con la aplicación del modelo neoliberal en el país y sus principales consecuencias. En las conclusiones se resalta el hecho de que las anunciadas promesas de mayor eficiencia y menores tasas de interés a partir de la apertura y promoción de la banca privada no se cumplen, más bien, la banca pública muestra mayor eficiencia y menor costo que la banca privada.

**Palabras clave:** Banco, sociología económica, privatización.

\* Máster en Ciencias Sociales de la Maestría Centroamericana en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de Guatemala. Bachiller en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Investigador y docente universitario en la Escuela de Idiomas y Ciencias Sociales (Campus Tecnológico de San Carlos) del Tecnológico de Costa Rica y en la Cátedra de Sociología de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Estatal a Distancia, de Costa Rica. Correo: [ajaen@itcr.ac.cr](mailto:ajaen@itcr.ac.cr)

## Neoliberalism, banking privatization in Costa Rica and the new denationalized financial system. Consequences of the new public policies and possible alternatives to the current model

### Abstract

This essay reflects upon the relationship between the application of the neoliberal model in Costa Rica and the opening of the national financial market, associated with the changes in the legislation and the possibilities of private banking to obtain resources from the public sector. Firstly, this essay poses a theoretical discussion, from a critical perspective, in regard to the banking and financial issue, then, it collects some antecedents about the banking development in Costa Rica, before the banking opening. Subsequently, it focuses on the link of the transformation of the national financial system with the application of a neoliberal model in the country and its first consequences. In the conclusions, it is highlighted the fact that the announced promises of better efficiency and less interest rates as part of the opening and promotion of private banking are not fulfilled; instead, public banking reveals better efficiency and less costs than private banking.

**Keywords:** Bank, economic sociology, privatization.

## Introducción

De acuerdo con un artículo del *Semanario Universidad*, durante la última década el crecimiento del endeudamiento ha sido tres veces mayor que el aumento de los salarios. Mientras que los créditos directos del sistema financiero crecen un 35 % desde el 2014, los salarios mínimos aumentan solamente un 7,8 % y el promedio de los salarios reportados a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) crecen un 10 %. El mayor aumento en los saldos de los créditos se da entre el 2014 y el 2018, pero, en general, entre el 2014 y el 2023 el saldo de los créditos «pasó de ₡15.836.929 millones a ₡25.232.252 millones»<sup>1</sup>.

Según encuestas de la Oficina del Consumidor Financiero, hace cinco años, ocho de cada diez personas declaraba estar endeudada; para la última encuesta de octubre de 2023, nueve de cada diez personas estaban endeudadas. Lo más preocupante de la nota es que 7,4 % de las personas entrevistadas declaró haber tenido necesidad de optar por un *préstamo express* o *prestadiario* (conocido popularmente como gota a gota), 74 % de estas personas declaró haber recibido amenazas por parte de sus acreedores<sup>2</sup>.

Costa Rica mantiene un monopolio público<sup>3</sup> de la banca desde 1949, a partir de las resoluciones de la Junta Fundadora de la Segunda República y hasta 1995. Si bien es cierto, durante todo ese periodo hubo críticas al monopolio y se aprobaron leyes para captar recursos de manera indirecta, la realidad es que la actividad bancaria vinculada con la captación de recursos del público se ha sostenido como un monopolio estatal.

A partir de la década de 1980, con el impulso y el posicionamiento del neoliberalismo, se despliega una intensa campaña a favor de la privatización o apertura bancaria. La reforma de 1995 a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (LOBC) elimina el monopolio estatal de las cuentas corrientes en manos de bancos estatales y crea la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), lo que genera un sistema financiero completamente diferente. Esto implica enormes transformaciones en la forma en la que operan los bancos públicos, así como en sus planes estratégicos, las cuales no solo tienen un impacto en el sistema financiero nacional, sino también en toda la economía.

El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre este proceso de privatización bancaria en Costa Rica, al calor de la imposición del neoliberalismo, a partir de la década de 1980 y analizar algunas de sus principales consecuencias. Por último, se plantean algunas propuestas para enfrentar el modelo neoliberal, aún imperante, en materia financiera.

---

<sup>1</sup> Mario Bermúdez Vives, «Crecimiento de endeudamiento es tres veces mayor que aumento de salarios en última década», *Semanario Universidad*, 3 de julio de 2024, 6.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> En realidad, el término correcto es monopsonio, que es el término técnico para un monopolio de demanda, sin embargo, se continuará usando durante el texto el concepto de monopolio, para no introducir una palabra poco común y porque el concepto de monopolio (de la captación del ahorro) no causa confusión.

En esta sección introductoria se expondrán de manera sintética y esquemática algunos de los conceptos que se consideran fundamentales para desarrollar el trabajo propuesto.

### **Banca y burguesía financiera**

Por burguesía vamos a entender de manera general a la clase de los capitalistas modernos, propietarios de los medios de producción social y empleadores de la fuerza de trabajo asalariado<sup>4</sup>. Esta clase social se puede subdividir en varias fracciones con intereses distintos e, inclusive, contrapuestos<sup>5</sup>; así la burguesía «productora» puede tener intereses distintos de la burguesía terrateniente o la burguesía financiera. La definición de las fracciones y las posibles subdivisiones en subfracciones deberá hacerse a partir de la observación de los datos empíricos en cada lugar y momentos históricos específicos para poder determinar las fracciones burguesas realmente existentes, así como su importancia, su conformación y sus posibles contradicciones.

La definición usual de banca no incorpora por lo general a los actores que la impulsan, usualmente se plantean como instituciones neutras, anodinas e imparciales que cumplen una importante función social. Para efectos de este texto usaremos la definición clásica de Lenin<sup>6</sup>; esta plantea que la función primordial de la banca es intermediar en los pagos convirtiendo el capital inactivo en activo y poniéndolo a disposición de la clase capitalista. En la definición del autor se incorpora el carácter de clase de la institución bancaria, pero, además, se resalta la importancia que cobra la actividad: el banco, o más precisamente el banquero, quien pasa de ser un simple intermediario en la gestión del dinero a convertirse en un organizador de la producción económica en general.

### **Crédito, valor y circulación de las mercancías**

Marx desarrolla en el primer capítulo, en la sección primera del primer tomo de su obra *El Capital*, una demostración de cómo el valor de las mercancías no se puede desvincular del trabajo humano que acumulan y como esta «gelatina de trabajo humano» termina expresándose y, por lo tanto, conteniéndose en la forma general del valor, la que, posteriormente, se presenta como forma de dinero.

En términos económicos, lo central, fundamental y la originalidad de este planteamiento de Marx, es la afirmación de que por más complejo o abigarrado que se pueda ver el asunto, cualquier transacción comercial podemos retrotraerla a su forma más sencilla, «la forma simple, concreta o fortuita del valor»<sup>7</sup>. Es precisamente esta característica del capital de convertirse en mercancía *sui generis* lo que permite todo el juego especulativo que se ha desarrollado en las últimas décadas. Esta capacidad que tiene el dinero en abstracto de representar cantidades

---

<sup>4</sup> Carlos Marx y Federico Engels, *Manifiesto del Partido Comunista* (México D. F.: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, 2011), 30.

<sup>5</sup> Rudolf Hilferding, *El capital financiero* (Madrid: Editorial Tecnos, 1963).

<sup>6</sup> Vladimir Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo (esbozo popular)* (Madrid: Fundación Federico Engels, 2017),

[https://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/lenin\\_imperialismo.pdf](https://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/lenin_imperialismo.pdf)

<sup>7</sup> Karl Marx, *El Capital Crítica de la Economía Política* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1959), vol. 1, 15.

de oro, o cantidades de valor, es posible, precisamente, debido a la circulación de mercancías; es esencialmente en su función de moneda o de medio de circulación que el oro puede ser sustituido por papel moneda o por cualquier otra forma simbólica, sea esta material o virtual.

Marx no separa nunca el estudio del dinero del de las mercancías, el estudio del capital del conjunto de las relaciones sociales de producción; sin embargo, cuando aparece este nuevo tipo de mercancía, el capital-dinero, se abre un nuevo campo de estudio de la racionalidad económica capitalista, el cual resulta ser relativamente autónomo de los demás y que tiene un carácter «irracional» desde la perspectiva del análisis de la mercancía, incluso desde la perspectiva del capital-mercancía.

Esto es así porque, tal y como lo explica Hilferding<sup>8</sup>, los capitalistas se otorgan créditos entre sí a través de las letras de cambio, en estas letras de cambio es donde reside de manera originaria el crédito; la circulación de letras de cambio se basa así mismo en la circulación de mercancías, puesto que lo que se acreditan los capitalistas entre sí es en realidad una suma determinada de valores contenida en un conjunto de mercancías, como si estas ya se hubieran realizado a través de la venta, pero que en realidad aún no se han efectuado socialmente, solo existe en la promesa de pago del comprador final.

Cuando los bancos adquieren las letras de cambio de los capitalistas productores, continúa explicando Hilferding, crean un fondo de compensación de letras y un fondo de reserva para pérdidas por depreciación; al comprar el banquero la letra, es él quien otorga el crédito. El papel moneda, el billete de banco no es, originariamente, más que una letra de cambio del banco que sustituye la letra de los capitalistas productores y que se acepta con mayor facilidad que la de los empresarios particulares.

En síntesis, el capital financiero es capital-dinero que controlan los bancos y que financia a la industria, el cual se basa en el crédito de circulación mercantil, es decir, el capital financiero, el papel moneda (o incluso el dinero plástico o digital, habría que plantear hoy día) se basa en el crédito mercantil que tiene su origen en las letras de cambio que utilizaban los empresarios para amortizar pagos con una promesa futura de mercancía ya realizada, es decir, vendida y transformada en dinero. Poco a poco el billete de banco va sustituyendo las letras de cambio, más difíciles de transar, los bancos crean una infraestructura social y jurídica que permite la ampliación del crédito a niveles muy superiores<sup>9</sup>.

Con relación a lo expuesto anteriormente hay que precisar dos cuestiones que son muy prácticas, pero que tienen una importancia fundamental en la actividad financiera y bancaria: 1) El dinero no es otra cosa que trabajo acumulado; cuando logramos tener algo de dinero ahorrado, sea debajo del colchón o en una cuenta bancaria, ese dinero es un producto del trabajo humano, nuestro o de otra persona, que logramos atesorar en forma de dinero, y 2) El negocio del banquero, o por lo

<sup>8</sup> Hilferding, *El capital financiero*, 78-88.

<sup>9</sup> Alejandro Dabat realiza una síntesis analítica sobre las ideas monetarias de Marx, trabaja sobre la Sección V del Tomo III de «El Capital», en donde analiza la cuestión del capital dinero y el capital real. Alejandro Dabat, *Crédito y dinero en Marx* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012), 44-48. <https://marxismocritico.com/wp-content/uploads/2012/06/crc3a9dito-y-dinero-en-marx.pdf>

menos no el principal negocio, no es poner a trabajar su propio dinero acumulado, sino el dinero acumulado por otras personas, sean estas grandes industriales o ciudadanos de a pie; por eso, una de las actividades fundamentales de la banca es recibir depósitos, sean estos en letras de cambio, cheques o efectivo, esa es la materia prima de la persona que se dedica al negocio de la banca.

Con esta perspectiva teórica se abordará el problema de la cuestión del desarrollo de la banca, la desnacionalización bancaria en Costa Rica y sus consecuencias.

## Antecedentes: los inicios de la banca en Costa Rica

Desde mediados del siglo XIX surgen iniciativas privadas que intentan conformar bancos en Costa Rica; sin embargo, las primeras iniciativas no prosperaron<sup>10</sup>. A inicios del siglo XX se habían consolidado en Costa Rica cuatro bancos, tres privados y uno público. El primero que logra sostenerse es el Banco Anglo Costarricense, que se funda en 1863, luego se funda en 1877 el Banco de la Unión, que posteriormente pasa a llamarse Banco de Costa Rica (BCR). En 1914 se crea el primer banco público, el Banco Internacional de Costa Rica, que posteriormente cambia de nombre al que tiene en la actualidad, Banco Nacional de Costa Rica. En 1917 se crea el Banco Crédito Agrícola de Cartago, que se consolida como tercer banco privado del país<sup>11</sup>.

A finales del siglo XIX, el sistema monetario era confuso porque circulaban monedas nacionales y extranjeras de denominaciones similares, pero con diferentes pesos y contenidos de plata, transacciones y los pagos en efectivo. Por estas razones los billetes de banco se habían convertido en el circulante monetario mayoritario. La primera Ley de la Moneda es de 1896, establece el patrón oro en el país, al colón como unidad monetaria nacional y determina una serie de criterios para intentar ordenar un poco el tránsito de monedas, regulando el peso y las características de las monedas de oro, plata y cobre; así como su convertibilidad. En 1900 se emite la primera Ley de Bancos, en virtud de la cual «cualquier banco que tuviera un capital de ₡1.000.000 de colones en moneda de oro nacional, podía emitir billetes; así el Banco de Costa Rica dejó de ser el único emisor»<sup>12</sup>.

El 9 de octubre de 1914, durante el gobierno de Alfredo González Flores, se funda el Banco Internacional, primer banco del Estado, y se le autoriza a emitir billetes sin

---

<sup>10</sup> Durante la segunda mitad del siglo XIX hay varias iniciativas de creación de bancos, por ejemplo, hay un Banco Nacional Costarricense que funciona entre 1867 y 1877 y un Banco Nacional de Costa Rica, previo al actual, que funciona entre 1877 y 1887: «Muchos de ellos quebraron al poco tiempo de ser fundados o cuando acababa su plazo social, que era de aproximadamente diez años, no volvían a abrir sus puertas. La mayoría de los socios de los bancos fundados en la segunda mitad del siglo XIX, eran importantes empresarios ligados a la producción, el procesamiento y la comercialización del café y su reputación constituía una garantía para el público del banco. Algunos de estos bancos intentaron llevar adelante el crédito agrícola de tipo hipotecario, pero esto no funcionó porque prevaleció el crédito comercial» (Hidalgo Chacón y Mora Montero, 2015, 14).

<sup>11</sup> Arturo Azofeifa Céspedes, «Evolución de la banca en Costa Rica: Una breve descripción de sus orígenes hasta la actualidad», *Revista Nacional de Administración*, 10 n.º 1 (2019):13, <https://doi.org/10.22458/rna.v10i1.2466>; Manuel Hidalgo Chacón, *Billetes: Del papel moneda a los billetes de banco en Costa Rica (siglo XVIII-2018)* (San José: Fundación Museos Banco Central de Costa Rica, 2019), 45-118.

<sup>12</sup> *Ibíd.* Manuel Hidalgo Chacón y Andrea Mora Montero, *El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica* (San José: Imprenta Nacional, 2015), 15-16.

respaldo metálico, inconvertibles y de curso forzoso (rompiendo así el patrón oro a escala nacional). Es importante apuntar que era una coyuntura muy particular debido a las condiciones del mercado internacional durante la Primera Guerra Mundial y el impacto que esto tuvo en las finanzas públicas. Por otro lado, también hay que recordar que el patrón oro se ve afectado por las condiciones de guerra y, aunque oficialmente la mayoría de los países seguían utilizándolo, en la práctica no se implementaba así.

Antes de la Guerra Civil de 1948, la mayor parte del control de la banca se mantenía en manos de la oligarquía cafetalera y solo había un banco del Estado: el Banco Nacional. La discusión se centraba en las capacidades del banco y si era posible para los bancos privados acuñar moneda y emitir billetes bancarios.

## Nacionalización bancaria

Después de la Guerra Civil de 1948 se nacionaliza la banca, a partir del Decreto Ley n.º 71, del 21 de junio de 1948, el cual establece que solo el Estado podrá movilizar, con sus propias instituciones, los depósitos del público. Es evidente que para el Ejército de Liberación Nacional, el cual sale victorioso de la contienda armada y luego se convertiría en el Partido Liberación Nacional (PLN), era muy importante arrebatarle el control financiero a la fracción oligárquica cafetalera, por eso la nacionalización bancaria, o más bien, de los depósitos.

Aquellos sectores de una clase media emergente, cobijados bajo el alero de grupos políticos como el «Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales», «Partido Acción Demócrata», «Partido Social Demócrata» y otros más (en los años de la década de los años 40, de este siglo) comprendieron bien que tenían el imperativo histórico de desplazar a la generación del «Olimpo» y a la oligarquía cafetalera tradicional, parapetada entre otros mecanismos de poder en la banca privada.<sup>13</sup>

Los bancos expropiados en ese momento (BCR, Banco Anglo Costarricense y Banco Crédito Agrícola de Cartago) pasan a formar parte del Sistema Bancario Nacional y en 1950 se separa del Banco Nacional su Departamento Emisor para conformar así el Banco Central de Costa Rica, el cual pasa a controlar desde ese momento la política monetaria, crediticia y cambiaria del país.

El principal argumento del PLN y la forma en la cual justifican la nacionalización es planteando que los depósitos del público, el ahorro, es un patrimonio nacional y, por lo tanto, debe estar controlado por el Estado.

En una carta escrita por el expresidente José Figueres Ferrer (1948-1949, 1953-1958 y 1970-1974)<sup>14</sup>, publicada en el periódico *La Nación* el 19 de octubre de 1992 y en medio del álgido debate sobre la necesidad de la privatización, el viejo caudillo plantea lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Jorge Enrique Romero-Pérez, «Consideraciones sobre la descentralización y la centralización administrativa (Reflexiones a propósito de la normativa jurídica del Banco Central de Costa Rica)», *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 43 (1981): 166, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15374/14687>

<sup>14</sup> Esta carta se publica de manera póstuma en el periódico *La Nación* el 19 de octubre de 1992 (Romero-Pérez, 1992).

En estas líneas les reitero que cuando en el Decreto se dijo «depósitos, del público» debe entenderse que se refiere a toda clase de depósitos, llamanse (sic.) a la vista, a plazos, de ahorro o «título de inversión».

Asimismo, para la publicación del 24 de setiembre de 1992, en ese mismo diario, Figueres afirma:

Dentro del mismo criterio de nacionalización, en las actuales circunstancias en que los organismos bancarios internacionales aceleran la privatización de nuestra banca, debo señalar la necesidad de restituirle a la banca nacionalizada su carácter de depositario absoluto de la soberanía económica del país.<sup>15</sup>

Según Murillo Córdoba<sup>16</sup>, las funciones que en teoría iba a tener la banca nacionalizada consistía en controlar el ahorro nacional en función del desarrollo económico, fomentar el desarrollo rural, catalizar el desarrollo y la expansión del mercado doméstico incrementando la producción y el consumo interno, emancipar al desarrollo industrial del sector agroexportador y lograr una mejor inserción en el comercio internacional.

Sin embargo, según Romero-Pérez<sup>17</sup>, es claro que la élite en el poder, sobre todo la ligada con el PLN, después de la Guerra Civil, utiliza el control de la banca para apuntalar su posición económica y convertirse en la nueva élite dominante, mediante el uso y direccionamiento del crédito en función de sus intereses económicos.

A partir de las reformas de 1948 ninguna entidad bancaria privada puede captar ahorros del público; aunque no se prohíbe prestar dinero como actividad financiera<sup>18</sup>, queda claro en este ejemplo concreto, en el caso particular de Costa Rica, que el negocio bancario no es trabajar con el dinero propio de ningún burgués, sino trabajar con el dinero que se acumula en las arcas del banco a partir de los depósitos de los ahorrantes.

A pesar de que la nacionalización bancaria no forma parte de la 1ª Carta Fundamental del PLN, sí aparece como un elemento importante en la 2ª Carta Fundamental del PLN y el II Congreso del PLN de 1981 y el III Congreso del PLN de 1987. Por otro lado, se realizan varios intentos de elevar a rango constitucional la nacionalización bancaria sin éxito. El último intento fallido de colocar en la Constitución Política la cuestión de la nacionalización bancaria es en 1983<sup>19</sup>.

## Banca y modelo neoliberal

A manera de encuadre, es importante explicar brevemente el fenómeno del neoliberalismo y las implicaciones más importantes de esta doctrina para la actividad

---

<sup>15</sup> Tanto esta cita como la anterior son tomadas de Romero-Pérez, 1992, 108.

<sup>16</sup> Martín Murillo Córdoba, «Algunos cambios importantes ocurridos en las funciones y en la orientación de la banca estatal entre 1985-1995, y los desafíos que presentan las nuevas reformas financieras», *Economía y Sociedad* 1 n.º 02 (1996): 47, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/6846>

<sup>17</sup> Romero-Pérez, «Consideraciones sobre la descentralización», 180-181.

<sup>18</sup> De hecho, sigue existiendo un banco privado: Banco Lyon, que operaba sin depósitos.

<sup>19</sup> Jorge Enrique Romero-Pérez, «Derecho público y banca», *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 72 (1992): 108-111, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14443>

financiera bancaria. El neoliberalismo es una escuela económica que pasa de ser marginal y minoritaria durante todo el siglo XX a convertirse en la corriente hegemónica en la década de 1990. Según Pedro Brieger<sup>20</sup>, el proceso por medio del cual el neoliberalismo se vuelve hegemónico tiene dos fases: una primera que es impuesta, el caso chileno, durante la dictadura de Augusto Pinochet (de 1973 a 1990), en donde el nuevo paradigma se impone como verdad absoluta a través del miedo y la violencia. Una segunda fase de consenso, en la cual la repetición constante del paradigma es prueba suficiente de su eficacia. Un pequeño grupo de economistas, conocidos coloquialmente como los *Chicago Boys*, apoyados y promovidos por organismos financieros internacionales y sostenidos monetariamente por empresas multinacionales, crean fundaciones, institutos, centros de investigación y, en síntesis:

lograron imponer la idea generalizada de que todo lo público es «ineficiente», que el Estado es intrínsecamente perverso, que la única manera para que las empresas de servicios funcionen es privatizándolas, que así se reducirán gastos y se eliminará la corrupción; de la necesidad de achicar el Estado, bajar el gasto público, abrir los mercados, incrementar la producción de artículos destinados a la exportación, flexibilizar y «modernizar» los mercados laborales, quebrar el poder de los sindicatos supuestamente interesados solamente en enriquecer a sus cúpulas, y reducir los gastos sociales.<sup>21</sup>

Para los neoliberales, en el caso de la banca, el planteamiento central es que la banca privada es mejor que la pública y que por lo tanto es mejor privatizarla, porque «como se sabe», la banca pública es ineficiente, se presta para la corrupción política, etc. En síntesis, toda la campaña de desprestigio que se hizo durante la primera mitad de la década de 1990 para forzar la apertura bancaria.

Ahora, que una de las principales propuestas del actual gobierno de Rodrigo Chaves Robles es la venta, o sea, la privatización del BCR, se vuelven a esgrimir argumentos similares:

La propuesta de privatización del Banco de Costa Rica (BCR) ha sido públicamente defendida por el presidente Rodrigo Chaves, aduciendo, de forma reiterada, que el aporte de este banco público, no difiere del que normalmente daría cualquier banco privado, cuando, según su parecer, es posible que un BCR privatizado, daría mayores beneficios al país. Las frases del presidente, que han circulado regularmente por medio de la prensa, han sido reiterativas en ese particular y sumamente claras: «El BCR le sirve más a Costa Rica en manos privadas», a lo cual agrega que pagaría más impuestos ya que, según su decir, las entidades financieras privadas «son más rentables que las públicas en promedio».<sup>22</sup>

Muchas veces estas argumentaciones en favor de la privatización se apoyan en prejuicios o los intentos de mover sensibilidades, más que en argumentaciones

---

<sup>20</sup> Pedro Brieger, «De la década perdida a la década del mito neoliberal», en *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, 2002), 342.

<sup>21</sup> Ídem., 343.

<sup>22</sup> Luis Paulino Vargas Solís, «Propuesta de privatización del BCR: Mitos y realidades sobre la banca pública y la banca privada en Costa Rica», *Revista Rupturas* 13, n.º 1 (2023): 2.  
[https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-24662023000100121](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-24662023000100121)

lógicas, por ejemplo: decir que la privatización del BCR le sirve más a la señora de Purral, que los bancos públicos abren de 8:00 a.m. a 3:00 p.m., como si los bancos privados cerraran mucho más tarde que los públicos y como si no hubiera bancos públicos que operan en horario vespertino, o trayendo a colación casos de corrupción o fallos de las entidades bancarias públicas. También es común el argumento que le sale muy caro a la ciudadanía mantener los bancos públicos<sup>23</sup>. Subyace en las argumentaciones del presidente Chaves argumentaciones típicas del ideario neoliberal, que le atribuye a lo privado la capacidad de rentabilidad, frente a lo público, que carece del todo de esa posibilidad, es decir, lo privado es siempre rentable mientras que lo público, deficitario y pernicioso.

Sin embargo, aquí hay que hacer una precisión importante, tal y como plantea Irma Eréndira Sandoval: el neoliberalismo usualmente es entendido como un proyecto económico con repercusiones políticas, cuando en realidad es un proyecto político con consecuencias económicas; aunque la autora lo plantea para el caso mexicano, esto se ajusta también, como anillo al dedo, al caso costarricense, como veremos más adelante.

A partir de la crisis económica de inicios de la década de 1980 y la instalación del neoliberalismo como corriente dominante, inician las presiones para la privatización y la apertura del monopolio de captación.

Hay un conjunto de esfuerzos destinados a la apertura bancaria, pequeñas modificaciones legales realizadas a través de varias iniciativas de ley, los cuales se detallan en la Tabla 1 (siguiente página); pero la apertura se concreta sin pasar por la Asamblea Legislativa. El 15 de enero de 1992, la Junta Directiva del Banco Central acuerda, en sesión n.º 4550, permitirle a la banca privada competir por la captación de recursos mediante certificados a plazo no menores a 180 días<sup>24</sup>.

Es claro, también, que la disputa posterior tiene que ver con permitir ciertos mecanismos que posibiliten la captación de los dineros de los ahorrantes. Por ejemplo, en 1974 se modifica el Código de Comercio para permitirle a las empresas privadas protobancarias<sup>25</sup> la captación a través, ya no solo de depósitos a plazo fijo, sino también a través de fondos de inversión, permitiendo el surgimiento de financieras que no tienen estructura bancaria, pero que configuran una especie de mercado paralelo. Entre 1975 y 1985 nace y se consolida una emergente banca privada, con la promoción y el apoyo de la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID) y con una importante participación del sector agroexportador, que se había ido fortaleciendo en décadas anteriores.

---

<sup>23</sup> Monserrat Cordero, «Rodrigo Chaves: privatizar el BCR le sirve más a la “señora de Purral”», *Semanario Universidad*, 28 de noviembre de 2022, acceso el 13 de agosto de 2023, <https://semanariouniversidad.com/pais/rodrigo-chaves-privatizar-el-bcr-le-sirve-mas-a-la-senora-de-purral/>

<sup>24</sup> Romero-Pérez, «Derecho público y banca», 120-124.

<sup>25</sup> Las empresas privadas protobancarias serían el conjunto de empresas que se crean en Costa Rica durante el periodo de nacionalización de la captación de recursos. Son empresas que pretenden ser bancos, sin serlo oficial o legalmente, debido al monopolio bancario estatal. Son empresas financieras de distinto tipo creadas y organizadas por sectores de la burguesía nacional que no renuncian a la posibilidad de la captación de fondos del público. Estas empresas protobancarias son las que organizan la presión y el *lobby* en la Asamblea Legislativa para impulsar e incentivar mecanismos que flexibilicen las normas y, tal y como se explica más adelante, se organizan también para promover la apertura del mercado financiero.

**Tabla 1. Propuestas de modificación legal presentados en la Asamblea Legislativa entre 1953 y 1988**

Proyecto de Ley o Ley	Fecha	Reforma
Ley 1644	26 de setiembre de 1953	Incluía un transitorio, que al final se descarta, que decía que los bancos privados podrían recibir depósitos pasado dos años de vigencia de la aprobación de la norma.
Leyes 3301, 3500 y 4646	1964	Le permite al Banco Central otorgar préstamos a los bancos comerciales privados con recursos provenientes de empréstitos provenientes del extranjero. <sup>26</sup>
Expediente A18-4138	12 de setiembre de 1966	Pretendía que los bancos privados pudieran captar recursos del público y que los grandes bancos extranjeros pudieran abrir sucursales en el país. Este proyecto genera intensos debates dentro y fuera de la Asamblea Legislativa, pero finalmente no se aprueba.
Ley 5044	12 de setiembre de 1972	Les permite a las entidades financieras no estatales captar recursos mediante la emisión de títulos valores que no fueran inferior a un año. En noviembre de 1988, mediante Ley 7107, se le cambia de nombre a la norma que pasa a llamarse Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias.
Ley 5091	Octubre de 1972	Elimina el plazo mínimo para la captación de recursos al público mediante títulos valores.
Proyecto de ley expediente n. °9646	1983	Permitía que el Banco Central le prestara dinero a la banca comercial privada y le otorgara redescuentos.
Ley 6965	1984	Modificación de los artículos 6 y 7 de la Ley de la Moneda y los artículos 62, inciso 5 y 100 de la Ley Orgánica del Banco Central.
Ley 7107	4 de noviembre de 1988	Fortalece el proceso de privatización de la banca y debilita aún más a la banca estatal. Entre otras cosas, modifica el artículo 22 de la LOBC para que, en adelante, la Junta Directiva del Banco Central esté compuesta por siete personas, cinco del sector bancario privado.
Ley 7107	22 de noviembre de 1988	Permite a las empresas financieras no bancarias captar recursos del «público inversionista en cualquiera que sea el tipo de documento en el que se formalice la obligación».

Fuente: Elaboración propia con base en Romero-Pérez, 1992.

<sup>26</sup> El cambio que se introduce es muy sutil, originalmente decía que eran: «empréstitos que se obtengan en el exterior» (es decir, que los obtenga el banco comercial privado) por la expresión «empréstito que obtenga en el exterior», es decir, que el Banco Central obtenga en el exterior.

Durante el gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) se eliminan algunas topes de cartera y se flexibiliza el control estatal sobre algunas tasas de interés; pero la prueba más evidente de la importancia de las políticas neoliberales en la promoción de la apertura del mercado financiero es que, durante el gobierno de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), uno de los requisitos fundamentales para que el Fondo Monetario Internacional firmara el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) fue la transferencia de fondos hacia la banca privada<sup>27</sup>.

De hecho, Diego Baudrit, exabogado de la Asamblea Legislativa, expresó en su dictamen del Proyecto de Ley, expediente n.º 9646, que el origen de los intentos de reforma del artículo 62 de la LOBC es el convenio AID-515-K-040, firmado en diciembre de 1982 entre el Poder Ejecutivo (administración Monge Álvarez) y la AID. En la cláusula 3.3 de dicho convenio se establecía como condición previa para realizar el desembolso de los créditos, después de febrero de 1983, que se presentara un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para modificar la ley de manera tal que el Banco Central le permitiera a la banca privada comercial participar en el redescuento y en otros programas crediticios. Al final, el proyecto no se aprobó, pero evidencia la injerencia de los organismos financieros internacionales y la promoción directa que hacían de la banca privada. El tema de la importancia de la AID lo retomaremos más adelante.

## Apertura bancaria

La promoción del neoliberalismo y la aplicación de los tres PAE en Costa Rica deja la mesa servida para que se desarrolle el debate sobre la cuestión de la apertura bancaria.

Luis Paulino Vargas Solís acuña el término Proyecto Histórico Neoliberal y lo subdivide en tres periodos. Durante el primero de ellos (a inicios de la década de 1980 a 1997) considera que, además de construirse un aparato turístico y exportador (de nuevo tipo), fue también

una etapa de avances importantes en el proceso de desregulación y privatización de los mercados financieros. Los cambios inician a mediados de los ochentas con la paulatina liberalización del crédito y las tasas de interés y avanza con el rápido crecimiento de la banca privada, ésta todavía bajo control principalmente de capital nacional. [...] La banca privada –como también las exportaciones no tradicionales– recibieron, durante la segunda mitad de los ochentas, el impulso proveniente de recursos aportados por el gobierno de Estados Unidos, los cuales fueron privilegiadamente destinados a esos sectores. El proceso de transformación del sector financiero alcanza un punto culminante con las reformas bancarias introducidas en 1995, que rompen el monopolio público sobre las cuentas corrientes y el redescuento.<sup>28</sup>

Como se dijo anteriormente, la AID promovió profusamente la banca privada en Costa Rica, realizando desembolsos millonarios destinados a crear carteras de crédito de la nueva banca empresarial costarricense. Los seis principales

<sup>27</sup> Murillo Córdoba, «Algunos cambios importantes», 48.

<sup>28</sup> Luis Paulino Vargas Solís, «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis», *Revista Rupturas* 6, n.º 1 (2016): 153, <http://investiga.uned.ac.cr/rupturas/>

beneficiarios en Costa Rica de estos recursos, distribuidos por Daniel Chaij, fueron, entre otros, Ernesto Rohrmoser García (vinculado al Banco Cuscatlán), Luis Liberman (Gerente general de Scotiabank), Alberto Dent (Banco Interfín), Fernando Naranjo (Gerente general del Banco Nacional), Eduardo Lizano (Presidente del Banco Central de Costa Rica entre 1986-2002 y fundador de la Academia Centroamericana) y Samuel Yankelwitz (Banco Interfín y grupo Yamber)<sup>29</sup>. Bajo presión de la AID se introdujo una modificación a la Ley de la Moneda que fue la que desreguló el sistema financiero y permitió, en primera instancia, el establecimiento de instituciones financieras privadas.

A partir de la promoción de la AID, la cual aporta el capital semilla para varios bancos privados, se crean en 1982 el Banco Cooperativo Costarricense, R.L., el Banco Interfín S.A. y el Banco Weeden Internacional (declarado en quiebra en 1989). En 1984 se crean los bancos BCT, S.A. y el Banco de Fomento Agrícola S.A. Posteriormente, se fundan el Banco de la Industria, S.A., el Banco Metropolitano, S.A., el Banco Cooperativo de Alajuela, R.L., el Banco Continental y el Banco Cofisa, S.A. A partir de estas primeras empresas bancarias, en 1983 se funda la Asociación Bancaria Costarricense (ABC) que se constituye inicialmente con 10 empresas privadas, pero que incorpora, posteriormente, bancos públicos; esta asociación jugará un papel preponderante en el proceso de apertura del monopolio bancario, junto a Eduardo Lizano, considerado uno de los principales arquitectos de la reforma al sistema bancario nacional de la década de 1990<sup>30</sup>.

También, bajo presión de la AID, se introdujo la Ley de la Moneda 33, que desreguló el sistema financiero y permitió el establecimiento de instituciones financieras privadas. En un inicio, la banca privada estaba vinculada, mayoritariamente con capital nacional, a sectores productivos y exportadores que se beneficiaban grandemente de la promoción de este tipo de banca.

Como se puede apreciar en la Tabla 2 (siguiente página), para 1995, momento en que se da la apertura del monopolio de la captación de depósitos, la banca privada en Costa Rica se vinculaba con grupos económicos que se habían beneficiado grandemente de la promoción de las exportaciones y la promoción de los grupos financieros privados.

Estos beneficios a las exportaciones y esta promoción de los grupos financieros privados constituyen claramente una política de Estado, aunque algunos de los recursos que se utilizan provinieran del exterior. El proyecto neoliberal, a pesar de su retórica de dejar todo en manos del mercado, promueve desde el Estado ciertas fracciones burguesas y genera un marco legal que le favorece. En ese sentido, no se puede explicar la apertura del monopolio bancario sin tener en cuenta ese vínculo colaborativo que se establece entre la fracción de la burguesía financiera y los dos partidos predominantes de la Costa Rica de mediados de la década de 1990.

---

<sup>29</sup> Francisco Robles Rivera, «Nuevos espacios de acumulación: modelo de ajuste estructural en El Salvador y Costa Rica (1980-1999)», *Revista de Ciencias Sociales II-III*, n.º 128-129 (2010): 105, <https://www.redalyc.org/pdf/153/15319334008.pdf>

<sup>30</sup> Jorge Alberto Prendas Solano, «Las clases dominantes en Costa Rica: Las fracciones bancarias privadas y sus vínculos con el sistema político bipartidista (1990-1998)» (tesis de maestría, Universidad de Costa Rica, 2012), 54-58.

Tabla 2. Grupos vinculados con la banca privada en Costa Rica en 1995

Institución financiera	Familias vinculadas
Banco de San José	Pellas (Nicaragua), Gurdían, Alonso, Crespo, Durman, Sancho, Aspinall, Kader.
Interfin	Lieberman, Luckowiecky, Reifer.
Banex	Beck, Jiménez Borbón, Rodríguez Echeverría, Yankelewitz, Montealegre, Sánchez Méndez, Rojas, González González, Kissling.
Banco del Comercio	Quirós, Uribe Montealegre, González Fonseca, Tanzi, Corveti.
BFA	Rohrmoser, Peters, Pacheco, Orlich, Uribe Sáenz, Montealegre.
Banco Mercantil	Aizenmann.
Banco Federado	Cooperativas.
BCT	Baruch.
Banco Metropolitano	Weisleder, Meltzer, Mainemer, Blau, Lang.
Banco de CONFISA	Zurcher, Urbina, Jiménez Echeverría.
Banco FINADESA	Grupo Pujol.
Banco Cooperativo	Cooperativas.

Fuente: Adaptación de Robles Rivera, 2010

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que en la presidencia del Banco Cathay estuvo Fernando Leñero Testart, quien fue directivo y asesor de empresas nacionales muy influyentes, como el Grupo Nación, Televisora de Costa Rica y Aldesa, entre otras. Por otro lado, Antonio Burgués Terán, vinculado al BCT, fue nombrado embajador de China durante la segunda administración de Óscar Arias Sánchez; posteriormente la prensa nacional informó de un préstamo otorgado por los gobiernos de China y Costa Rica a dicho banco privado por un monto de 300 millones de dólares<sup>31</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la ABC, organización creada por la banca privada costarricense en 1983, crea una serie de vínculos políticos y tiene gran influencia sobre las decisiones de política económica y bancaria nacional durante la década de 1980 y 1990. Pero, además, el texto base para la discusión de la reforma a la LOBC que permita la apertura bancaria es redactado por la Academia de Centroamérica<sup>32</sup> (fundada por Eduardo Lizano Fait y Miguel Ángel Rodríguez, expresidente en el periodo 1998-2002, entre otros). Los objetivos declarados de la reforma a la LOBC

<sup>31</sup> Francisco Robles Rivera, «Transformaciones y concentración en grupos de poder económico en Costa Rica (1980-2012)», *Revista Mexicana de Sociología* 76, n.º 1 (2014): 46, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000100002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000100002)

<sup>32</sup> En su página web, la Academia de Centroamérica se autodefine como: «La Academia de Centroamérica es un centro de pensamiento privado (*think tank*), sin fines de lucro, con sede en Costa Rica. Desde su fundación, en 1969, se dedica a la promoción de la investigación en el ámbito de las ciencias sociales, en particular sobre el desarrollo económico y social, así como al análisis y formulación de políticas». Su misión es «Crear conciencia sobre la importancia del desarrollo económico y social, así como de los mecanismos para lograrlo, dentro de un marco democrático y de libertades individuales. Promover el análisis de políticas económicas y sociales desde el punto de vista de la economía de mercado. Brindar apoyo a sus asociados para desarrollar sus proyectos y programas». Tomado de su página, en mayo de 2024, disponible en <https://www.academiaca.or.cr/la-academia/>

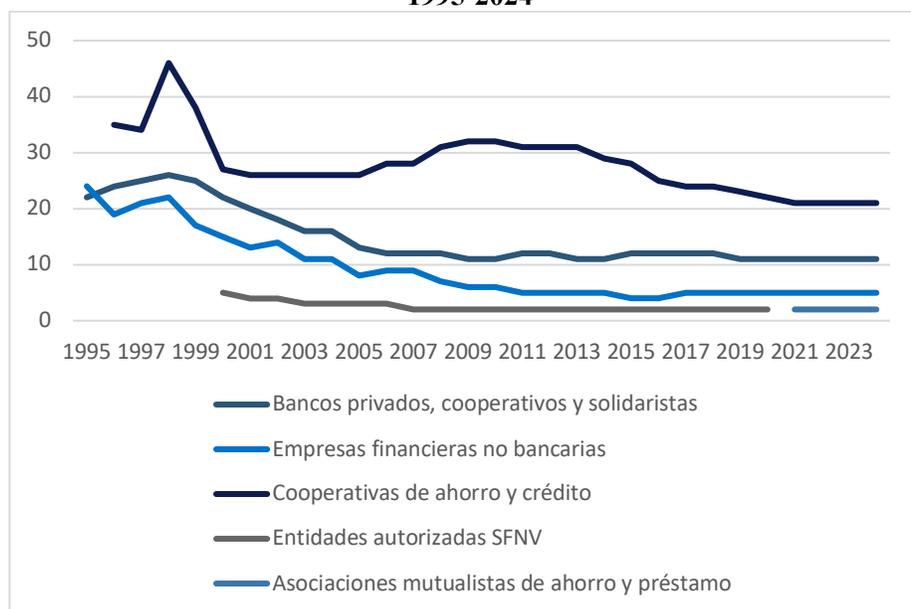
plantean darle más independencia o «autonomía» al Banco Central, crear una superintendencia que fiscalice la actividad financiera y la liberalización del mercado. Este último punto se consideraba, además, como una cuestión de legalizar u oficializar lo que ya estaba ocurriendo, pues ya existía banca privada.

A pesar de algunas diferencias entre las fracciones legislativas hegemónicas en ese momento (PLN y PUSC), había un claro acuerdo político sobre los tres puntos anteriormente mencionados. Pero lo fundamental es que la reforma abrió la posibilidad de que el sector bancario y financiero costarricense lucrara con los recursos del público, lo cual había estado prohibido en el país durante los anteriores 50 años, y les asegura a estos sectores un poderoso mecanismo de acumulación de capital. Otra cuestión fundamental en la reforma de la LOBC es que permite una equiparación casi completa entre los bancos públicos y privados, otorgándole un rango y unas condiciones de privilegio a la banca privada en Costa Rica<sup>33</sup>.

### Consecuencias de la apertura bancaria

Una de las primeras consecuencias de la apertura bancaria es que empiezan a desaparecer paulatinamente las empresas financieras no bancarias. Al inicio, hay un aumento en la cantidad de bancos, pero, posteriormente, esta cantidad disminuye, como se puede apreciar en el Gráfico 1. La cantidad de bancos privados fluctúa a partir de 2007 entre once y doce entidades y se estabiliza en once a partir del 2019. La cantidad de entidades financieras no bancarias pasan de 25, en los primeros registros de la SUGEF, en 1995 a cinco en 2024.

**Gráfico 1. Entidades bancarias y financieras reguladas por la SUGEF 1995-2024**



Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la SUGEF<sup>34</sup>, 1995-2024.

<sup>33</sup> Prendas Solano, «Las clases dominantes», 124-125.

<sup>34</sup> El gráfico se elaboró con información pública de la página de la SUGEF, en la cual se publica el listado de las entidades supervisadas por esta entidad. Por entidades autorizadas SFNV, entiéndase

Otra consecuencia es la disminución de la cantidad de bancos públicos. No es posible en este artículo explicar cada caso particular, pero el mismo año de la apertura del monopolio bancario quiebra el Banco Anglo Costarricense y en 2018 cierra definitivamente el Banco Crédito Agrícola de Cartago y es absorbido por el BCR. Por lo tanto, la cantidad de bancos públicos pasa de cinco (contando al Banco Popular, que tienen una ley particular, como banco público) a tres, en la actualidad.

Francisco Robles Rivera<sup>35</sup> realiza un estudio sobre la concentración de los grupos de poder económico en Costa Rica y encuentra que, en el caso del sector bancario privado, se da un proceso de concentración del capital financiero a partir de 1995. Esto, según el autor, ocurre en cuatro etapas (hasta 2012). Una primera etapa en la cual, por un lado, se consolidan, a partir de la compra o fusión de otros bancos más pequeños, tres bancos privados nacionales (Interfin, BCT y Banex) y por otro ingresan los primeros bancos extranjeros (Scotiabank y Cuscatlán). Durante la segunda quiebran varios bancos de capital nacional (como el Germano, el ELCA y el Solidario) y se consolidan bancos regionales como el Cuscatlán (El Salvador) y el Banistmo (Panamá). Durante la tercera etapa se fortalece la presencia del gran capital financiero internacional, por ejemplo, el Citibank compra el Grupo Financiero Uno y el Cuscatlán, el Scotiabank el Interfin y el HSBC el Banistmo. La cuarta etapa es la del repliegue del capital transnacional debido a los bajos rendimientos y a la crisis financiera internacional del 2008, lo que permite la entrada de capital colombiano: el Grupo Aval compra el BAC y Davivienda, el HSBC. Según el autor, en el 2013 había 17 bancos, de los cuales 5 eran públicos; en conjunto, el BAC, Scotiabank y HSBC concentraban en ese momento, en activos, 64.34 % del total de la banca privada.

La nueva legislación le permite a la banca privada nacional evadir el impuesto sobre la renta mediante diversos mecanismos, pero, sobre todo, trasladando el capital hacia los llamados *paraísos fiscales*<sup>36</sup>. Por ejemplo, según datos del Sexto Informe del Estado de la Nación, los bancos privados domiciliados en Costa Rica mantenían en 1999 el 50 % de sus activos (equivalente a 1350 millones de dólares) en entidades *offshore*<sup>37</sup>.

Los datos anteriores no solo dan una idea de las dimensiones del negocio, sino también explican probablemente por qué, a partir del 2006, la SUGEF empieza a hacer público el listado de las personas físicas o jurídicas que mueven (hacia adentro o fuera del país) cantidades de dinero superiores a 10 mil dólares. No parece ser

---

Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Este listado se publica varias veces al año, pero no siempre en los mismos meses; para la elaboración de este gráfico se utilizó la información de febrero o marzo. Hay otras entidades reguladas, además, los criterios de publicación de las entidades cambian con el tiempo, se consignan en el gráfico las más relevantes para este análisis. La información se puede encontrar en la siguiente página:

[https://www.sugef.fi.cr/entidades\\_supervisadas/lista\\_entidades\\_supervisadas\\_por\\_SUGEF.aspx](https://www.sugef.fi.cr/entidades_supervisadas/lista_entidades_supervisadas_por_SUGEF.aspx), consultada por última vez el 04 de junio de 2024.

<sup>35</sup> Robles Rivera, «Transformaciones y concentración», 42-45.

<sup>36</sup> Prendas Solano, «Las clases dominantes», 117-120.

<sup>37</sup> Palabra en inglés que significa «alejado de la costa» o «ultramar»; en el ámbito financiero, se ha popularizado el término centros financiero *offshore* para referirse a aquellos localizados en jurisdicciones extranjeras con niveles impositivos muy bajos o inexistentes, lo cual permite o facilita la evasión y la elusión fiscal, la creación de *empresas fantasma* o el blanqueo de capitales.

casualidad tampoco que la lista se haya dejado de publicar en el 2016, el mismo año en que estalla el escándalo de los *Panama Papers*<sup>38</sup>.

Esto quiere decir que los cambios en la legislación bancaria, no solo le autoriza a la fracción de la burguesía financiera lucrar con los recursos del público en general; sino que, al parecer, les permitió, aprovechando falta de regulación y vacíos legales, defraudar al fisco mediante la elusión fiscal, manteniendo una buena cantidad de sus capitales fuera de Costa Rica para evitar pagar impuestos sobre las ganancias producto de la actividad, entre otras posibles anomalías e irregularidades.

Durante el gobierno de Rodrigo Chaves ha existido una fuerte presión, desde el ejecutivo, para privatizar el BCR. La primera vez que Chaves anuncia estas pretensiones ocurre durante el discurso presidencial de los 100 días de gobierno, en agosto de 2022. Desde ese momento el presidente ha insistido en diversas ocasiones y mediante distintos argumentos de la importancia y de la necesidad de vender el BCR para pagar la deuda del Estado y reducir el déficit fiscal.

En la Tabla 3 (siguiente página) se enlistan las entidades bancarias reguladas por la SUGEF que operan actualmente (julio de 2024) en Costa Rica, incluyendo las empresas financieras no bancarias, pero sin incluir las cooperativas<sup>39</sup>.

Luis Paulino Vargas Solís<sup>40</sup> realiza al respecto un análisis en donde establece tres criterios para comparar la banca pública y la privada: La presencia nacional de los bancos públicos y privados, basado en el número de oficinas y su ubicación; las prioridades en materia crediticia y tasas de interés como indicadores de eficiencia. Con relación a la presencia, el autor encuentra que, del total de oficinas bancarias ubicadas en territorio nacional, más del 75 % (498 sucursales) corresponde a bancos estatales y menos del 24 % (164 sucursales) corresponde a banca privada. Pero, además, muestra que la banca privada concentra la mayor parte de sus oficinas en el Valle Central y el área metropolitana, mientras que la banca estatal tiene un mayor número de sucursales en zonas rurales. Llama la atención que, en el cantón de Escazú, en donde se concentra población opulenta y gran cantidad de empresas transnacionales, hay 19 sucursales de banca privada, lo que representa el 11,6 % del total.

Con relación a las prioridades en materia crediticia, excepto algunos bancos privados<sup>41</sup> que se han especializado en tarjetas de crédito, la mayoría de los bancos privados se especializan en créditos por encima de los 100 millones de colones. Los bancos públicos enfatizan los pequeños créditos, los cuales tienen costos

---

<sup>38</sup> *The Panama Papers*, o Papeles de Panamá, es una investigación periodística internacional, coordinada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés), con sede en Washington D.C., a partir de una filtración de documentos confidenciales de la firma panameña de abogados Mossack Fonseca (ya desaparecida), que brindaba el servicio de creación de empresas fantasma en Panamá para ocultar la identidad de los verdaderos propietarios de los fondos que se ocultan en paraísos fiscales para evitar el pago de impuestos, entre otras actividades ilegales. Los datos de la filtración fueron presentados el 3 de abril de 2016, de manera simultáneamente por 109 medios de comunicación en 76 países distintos. El 9 de mayo de 2016 el ICIJ publicó toda la base de datos, la cual sigue disponible, de manera general y país por país en su página web: <https://offshoreleaks.icij.org/>

<sup>39</sup> Según la SUGEF, 21 cooperativas de ahorro y crédito operaban en Costa Rica en julio de 2024.

<sup>40</sup> Vargas Solís, «Propuesta de privatización», 3-8.

<sup>41</sup> Las excepciones son Scotiabank y BAC Credomatic.

administrativos más altos y mayor nivel de riesgo. La mayoría de los bancos privados tienen carteras crediticias más pequeñas, pero enfatizan los grandes clientes. Estos créditos pequeños, menores de 100 millones de colones se ubican por lo general en los sectores de construcción, servicios y consumo, lo anterior aplica tanto para los bancos públicos como los privados.

**Tabla 3. Bancos del sistema financiero en 2024**

<b>Clasificación de la SUGEF</b>	<b>Entidad</b>
Bancos comerciales del Estado	Banco de Costa Rica Banco Nacional de Costa Rica
Bancos creados por leyes especiales	Banco Hipotecario de la Vivienda Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Bancos privados	Banco BAC San José S.A. Banco BCT S.A. Banco Cathay de Costa Rica S.A. Banco CMB (Costa Rica) S.A. Banco Davivienda (Costa Rica) S.A. Banco General (Costa Rica) S.A. Banco Improsa S.A. Banco Lafise S.A. Banco Promerica de Costa Rica S.A. Prival Bank (Costa Rica) S.A. Scotiabank de Costa Rica S.A.
Empresas financieras no bancarias	Financiera Cafsa S.A. Financiera Comeca S.A. Financiera Desyfin S.A. Financiera Monge S.A. Financiera Multimoney S.A.

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública de la SUGEF<sup>42</sup>, 2024.

Por último, Vargas Solís analiza las tasas de interés; encuentra que, salvo el caso del sector agropecuario<sup>43</sup>, en general las tasas de interés son más bajas en los bancos públicos: esto es así para los casos de los préstamos dirigidos a industria manufacturera, construcción y vivienda, consumo y servicios. También, en general, las tasas de interés activas y pasivas son menores en la banca pública que en la privada, así como el porcentaje de intermediación financiera.

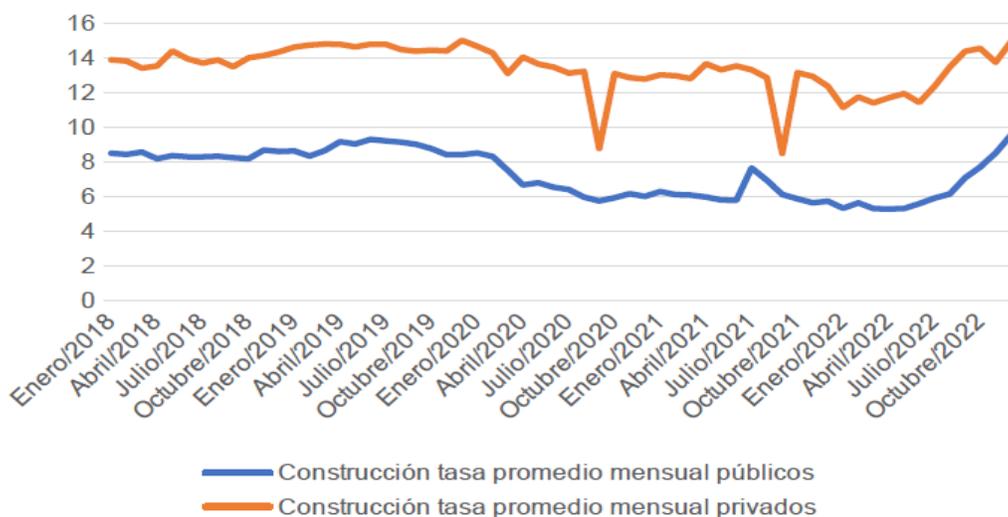
En el Gráfico 2 (siguiente página) se aprecia que la tasa a la que presta el sector público para construcción y vivienda es bastante más baja que la del sector privado y este comportamiento es constante en el tiempo.

<sup>42</sup> Información de las entidades supervisadas por la SUGEF correspondiente a julio de 2024, disponible en:

[https://www.sugef.fi.cr/ver/entidades\\_supervisadas/lista\\_entidades\\_supervisadas/entidades\\_fiscalizadas/2024/2024\\_05.pdf](https://www.sugef.fi.cr/ver/entidades_supervisadas/lista_entidades_supervisadas/entidades_fiscalizadas/2024/2024_05.pdf)

<sup>43</sup> Esto debe llamar la atención sobre el abandono en el que se encuentra el sector agropecuario nacional, ante la falta de recursos y planificación vinculada a la Banca de Desarrollo. Es de suponer que los préstamos que realiza la banca privada hacia el sector agropecuario no deben estar destinados a los pequeños unidades familiares de producción campesina, pero que el costo del crédito agrícola sea menor en la banca privada que la pública es, por demás, sintomático.

**Gráfico 2. Bancos públicos y privados: tasas promedio mensual construcción y vivienda**



Fuente: Elaborado con base en datos del Banco Central de Costa Rica, 2018-2022<sup>44</sup>.

Por otro lado, lo que sí ha aumentado durante los últimos años son los niveles de endeudamiento. Según los resultados obtenidos de un estudio realizado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica en el 2022, a pesar de que el mercado se ha diversificado desde el 2008 y ahora está menos concentrado, no ha habido un descenso significativo de las tasas de interés que pagan las personas usuarias de los créditos. Aunque sí ha existido una leve reducción del precio de los créditos, impulsado principalmente por la banca pública y las cooperativas de ahorro y crédito<sup>45</sup>.

El economista Luis Olivares comenta este estudio en un artículo del *Semanario Universidad*<sup>46</sup>, considera que la banca comercial cobra tasas abusivas que terminan en cuentas morosas trasladadas a los usuarios, lo cual genera un encarecimiento de los costos del crédito. Algunos de estos créditos «incobrables» son movilizadas hacia la banca pública, como ocurrió durante la pandemia, o son judicializados, lo que adicionalmente origina costos para el sistema judicial nacional<sup>47</sup>. Entre el 2015 y el 2022, los cobros judiciales aumentaron en un 100 %, seis de cada diez expedientes corresponden a cobros judiciales, frente a los casos penales (10 %) o las pensiones

<sup>44</sup> Tomado de Vargas Solís, «Propuesta de privatización», 2023, 17.

<sup>45</sup> Miguel Cantillo, José Cascante y Guillermo Pastranay, «Market Power and Market Structure: An Analysis of Costa Rican Banking since 2008» (March 2023): 14-18, [https://www.academica.or.cr/wp-content/uploads/2021/11/Market-Power-and-Market-Structure\\_An-Analysis-of-Costa-Rican-Banking-since-2008-1.pdf](https://www.academica.or.cr/wp-content/uploads/2021/11/Market-Power-and-Market-Structure_An-Analysis-of-Costa-Rican-Banking-since-2008-1.pdf)

<sup>46</sup> Lucía Molina, «Aunque más bancos privados prestan dinero en Costa Rica, tasas de interés no se abaratan», *Semanario Universidad*, 30 de abril de 2024, acceso el 12 de abril de 2024, <https://semanariouniversidad.com/pais/aunque-mas-bancos-privados-prestan-dinero-en-costa-rica-tasas-de-interes-no-se-abaratan/>

<sup>47</sup> Según el mismo artículo, entre el 2015 y el 2022 los cobros judiciales aumentaron en un 100 %, seis de cada diez expedientes corresponden a cobros judiciales, frente a los casos penales (10 %) o las pensiones alimenticias (15 %).

alimenticias. En cualquiera de los casos, la actividad irresponsable de muchas entidades bancarias privadas genera altos costos sociales.

A pesar de que el sector de la banca privada ha crecido y se ha diversificado, obteniendo cuotas cada vez más altas del mercado, muchas personas continúan confiando más o prefiriendo la banca pública. Con relación a los activos, el 60 % del total de activos financieros (sin tomar en cuenta a las cooperativas) corresponde a la banca pública. Por otro lado, en cuanto a la cartera crediticia, los bancos con las carteras crediticias más grandes son, en orden descendente, el Banco Nacional, el BAC, el BCR y el Popular<sup>48</sup>.

Lo aquí planteado con relación a las diferencias entre la banca pública y la privada muestra con mucha claridad que el mito sobre la eficiencia de la banca privada no es más que eso, un mito.

Sin embargo, es cierto también que la apertura bancaria ha impactado sobre los servicios de la banca estatal empujándola en muchas circunstancias a comportarse como una banca privada, para poder «competir en las nuevas condiciones de mercado». Para Daniel Cerdas<sup>49</sup>, quien vincula el proceso de *financiarización* con las transformaciones del sistema financiero y bancario costarricense, tomando como ejemplo las transformaciones que experimenta el Banco Nacional<sup>50</sup> entre 1995 (año de la apertura bancaria) y el 2005, es durante este periodo que los nuevos directivos del banco se acoplan al modelo aperturista globalizado y colocan todas las herramientas del sistema al servicio de la movilización de los grandes capitales, tanto nacionales y extranjeros, lo cual implica enormes transformaciones en la forma en la que opera el Banco Nacional, así como en sus planes estratégicos, como se detallará más adelante. Por otro lado, la banca de desarrollo queda relegada a un tercer o cuarto plano y se le asigna al Banco Crédito Agrícola de Cartago, en una suerte de división de tareas que tenían los bancos públicos. Es probable que con el cierre de esta entidad bancaria, la banca de desarrollo también haya muerto, a pesar de que la cartera se le trasladó al BCR. Esta dinámica de empujar a la banca pública a comportarse como banca privada se puede apreciar también en los exorbitantes salarios de los gerentes y altos administrativos de la banca pública y del Banco Central, que se justifican también por tratarse de instituciones en *régimen de mercado abierto*.

En general, la apertura bancaria implicó la eliminación del fomento especial a la producción de alimentos, ganadería e industria; la eliminación de subsidios a determinados sectores productivos y la desaparición de las Juntas Rurales de Crédito. Los nuevos subsidios fiscales están orientados hacia los sectores exportadores; en cambio, en lugar del esquema tradicional de otorgamiento de préstamos a sectores productivos, después de la apertura bancaria, se privilegia dentro de la estrategia de la banca pública el desarrollo de nuevos productos, instrumentos y mercados financieros. Todo el sistema financiero nacional tiende a la desregulación: estructura

<sup>48</sup> Vargas Solís, «Propuesta de privatización», 9-10.

<sup>49</sup> Daniel Cerdas Sandí, «El proceso de financiarización de la banca pública costarricense: el caso del banco nacional, 1995-2005», *Revista de Ciencias Sociales* 150 (2015): 134-135, <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS150/09Cerdas.pdf>

<sup>50</sup> Sobre el Banco Nacional existe también un trabajo de Chacón y Montero (2015), es, más bien, una memoria histórica, centrada en el desarrollo específico del Banco Nacional y que podría ser útil para contrastarlo con otros trabajos, como el de Cerdas (2015), por ejemplo.

flexible del tipo de cambio, las carteras de crédito y las tasas de interés las define el mercado; se pasa de un modelo que garantizaba el control financiero al modelo de «supervisión prudencial» de la SUGEF; el Banco Central, anteriormente controlado por el Poder Ejecutivo, adquiere mayor autonomía e independencia; el nuevo modelo se orienta hacia la liberalización financiera interna y la apertura financiera externa.

El estudio específico de las transformaciones que produce la apertura bancaria en el Banco Nacional ilustra claramente los impactos sociales que ha tenido el proceso para la sociedad en general, a partir de las presiones y transformaciones que sufre la banca pública. El golpe de timón en el Banco Nacional después de la apertura bancaria se demora unos cuatro años, pero cuando asume el nuevo gerente, William Hayden, propone un plan estratégico 99-03 que mostraba un marcado interés por vincularse con el sector financiero transnacional, abandonando el fomento del pequeño y mediano productor nacional, y privilegiando segmentos masivos y corporativos. El impacto en la cartera de crédito es muy elocuente: los recursos destinados a crédito para vivienda pasan de 5,52 % en 1995 a 37,18 % en el 2005; mientras tanto los créditos para el sector agrícola pasan de 21,75 % a 4,84 % durante el mismo periodo. Según declaraciones de Hayden: «El banco ya no se mide por su función social, ahora las reglas de juego se llaman patrimonio, capital y utilidades»<sup>51</sup>. Esto quiere decir que, a pesar de que la banca pública nacional, al igual que otras instituciones ha sido sabotada desde adentro y se le ha puesto a jugar un rol que no le corresponde, desnaturalizándola de sus funciones fundamentales, colocando sus recursos e infraestructura al servicio de los intereses de las élites políticas y económicas y, aun así, la banca nacional continúa brindando mejores condiciones de servicio que la banca privada.

Es importante tomar en cuenta, además, que la banca pública realiza aportes parafiscales<sup>52</sup> que las empresas privadas no hacen. Estos aportes parafiscales no se deducen del impuesto de la renta (30 %) son aportes extraordinarios. Salvo el aporte a la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE) (5 % sobre las ganancias), que sí lo aportan todos los bancos. El Banco Nacional, el BCR y el Banco Popular aportan el 5 % sobre sus ganancias para el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide), mientras que el Banco Nacional y el de Costa Rica aportan el 28 % sobre sus ganancias en contribuciones para la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y un aporte extraordinario al Régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Prendas-Solano<sup>53</sup> sugiere que la preferencia de la población costarricense por la banca pública obedece a una suerte de «patrón de orden cultural/histórico» o «una forma de sensibilidad de los ciudadanos comunes», como bien él plantea, es necesario realizar estudios específicos al respecto, sin embargo, más que una

<sup>51</sup> Cerdas Sandí, «El proceso de financierización», 131-133.

<sup>52</sup> Los aportes parafiscales no son considerados impuestos, pues no financian al Estado, pero constituyen erogaciones que deben de pagarse obligatoriamente, pero con un destino específico. A diferencia de los impuestos con destinos específicos, estos aportes parafiscales no entran directamente a la caja única del Estado, sino que satisfacen un fin socioeconómico, financian en todo o en parte la actividad de órganos descentralizados con finalidades económicas o sociales específicas. Por ejemplo, un fondo de préstamos para educación, como CONAPE, o las mismas cuotas obrero patronales que financian a la CCSS.

<sup>53</sup> Prendas Solano, «Las clases dominantes», 122.

fidelidad o actitud de lealtad por lo público, la preferencia puede deberse tanto a condiciones objetivas del servicio que presta la banca pública con relación a la banca privada como a cuestiones materiales muy concretas: la presencia de sucursales cercanas, facilidad de uso de los servicios, menores tasas de interés, entre otras.

## Conclusiones

Como el dinero no es otra cosa que trabajo humano acumulado y el crédito no es otra cosa que un adelanto en dinero de futuras mercancías por realizar, el negocio de la banca consiste en recibir depósitos, para luego, sobre esta garantía, otorgar crédito a otras personas, y así obtener un beneficio de la intermediación financiera. En ese sentido, lo justo es que las personas ahorrantes puedan tener mayor control sobre el dinero que están poniendo a disposición de los bancos.

La burguesía costarricense ha utilizado la banca como un instrumento de dominación; la fracción burguesa que logra controlarla se convierte en la hegemónica y viceversa. En ese contexto, la banca costarricense ha pasado por tres periodos históricos, una primera época cuando era controlada por la vieja oligarquía cafetalera (Generación del Olimpo<sup>54</sup>); un segundo periodo, después de la Guerra Civil de 1948, en donde la banca pasa a ser controlada por una nueva élite que pretendía diversificar la economía nacional, en la que se da un claro predominio del PLN y un tercer periodo, el periodo neoliberal, en el que a partir de la alianza de los dos partidos mayoritarios en la década de 1990, se promueve y se fortalece una élite financiero-empresarial que se beneficia de las condiciones favorables a la banca privada que se establecen en la nueva LOBC.

Después de la Guerra Civil de 1948 se nacionaliza la banca, esta decisión se basa en la premisa de que los recursos de los depósitos son patrimonio nacional y deben servir para promover el desarrollo de actividades productivas de carácter estratégico. Posteriormente, durante el periodo neoliberal, las fracciones burguesas en el poder junto con otros sectores ligados a las actividades financieras se coligan para promover la apertura del monopolio de la captación de depósitos. Esta apertura trae enormes beneficios a la fracción burguesa ligada al capital financiero, la cual se beneficia no solo de la gran cantidad de recursos destinados a la promoción de la banca privada, sino también de la falta de regulación que permite sacar los capitales y las ganancias fuera del país y mantener gran cantidad de capital en paraísos fiscales.

La forma en que se promueve la banca privada en Costa Rica y los pingües beneficios que obtiene la fracción financiera de la burguesía muestran con toda claridad que el neoliberalismo es un proyecto político más que económico y que lejos de dejar todo en manos del mercado, como promueve su ideario, se utiliza el aparato estatal para beneficiar ciertos grupos, sobre todo élites político-económicas.

A pesar de que la apertura del monopolio de los depósitos bancarios se promueve aduciendo que la competencia traería mejores condiciones y abarataría los costos del crédito, después de treinta años de apertura bancaria, lo cierto es que no se puede

---

<sup>54</sup> Se conoce como «Generación del Olimpo» a un conjunto de intelectuales muy influyentes en la política y la cultura costarricenses durante la etapa histórica (1890-1920) en la cual, comúnmente, se considera que se consolida el Estado Liberal.

comprobar que gracias a la banca privada se haya abaratado el crédito, por el contrario, las condiciones de este que mantiene la banca pública son, en la mayoría de los casos, las mejores tasas del mercado, seguido por las cooperativas, mientras que, en general, las tasas crediticias de la banca privada son las más altas para casi todos los sectores. Esto a pesar de que los costos de la banca pública son más altos, porque mantienen más oficinas abiertas y muchas de ellas se ubican en zonas alejadas o con poco desarrollo económico del país.

Por otro lado, es claro que la banca privada privilegia el trabajo con las élites económicas, con excepciones, prefiere buscar los nichos de mercado más rentables, dejando la atención de las clases medias y los sectores populares, menos rentables y más riesgosos, a la banca estatal. Como se explicó anteriormente, las sucursales de la banca privada están focalizadas en las zonas centrales y urbanas del país, en donde se concentra la riqueza de elites político-empresariales; es así como más del 10 % de sus sucursales se encuentran en un único cantón, el de Escazú. Además, la mayoría de la banca privada concentra su actividad en realizar préstamos a grandes empresas o personas que manejan gran capital, concentrando la mayor parte de sus créditos en préstamos de más de 100 millones de colones.

Aún con todo este panorama a su favor, la banca privada es la que obtiene peores resultados con el riesgo crediticio, lo cual aumenta la presión sobre los juzgados que han debido afrontar, en los últimos años, una avalancha de cobros judiciales, los cuales han abarrotado la administración de la justicia del país.

Lo que sí ha aumentado, al menos durante la última década, es la cantidad de endeudamiento, que crece al mismo ritmo que el Producto Interno Bruto, pero mucho más rápido que los salarios. No es algo que se desarrolle en este trabajo, pero es muy probable que los altos niveles de endeudamiento estén relacionados con los créditos personales vinculados a las tarjetas de crédito, que probablemente muchas familias utilizan cuando tienen reducciones de ingresos, a causa de pérdidas temporales de trabajo, enfermedad de algún familiar o cuando se enfrentan, por cualquier motivo, a la necesidad de suplir gastos extraordinarios. Este es un tema que habría que abordar en un estudio específico.

En síntesis, la apertura bancaria (sobre los depósitos del público), así como la promoción y desarrollo de la banca privada no ha traído los beneficios que se prometieron durante la década de 1990. Los beneficios han sido para una élite empresarial que se ha favorecido de las posibilidades de usar los depósitos de los ahorrantes para fomentar sus propios negocios, es posible que algunas élites empresariales se hayan beneficiado de las posibilidades de financiar sus proyectos y negocios particulares, sobre todo sectores ligados a la exportación y las finanzas, pero es claro que la banca privada no ofrece en general ni mejores servicios ni tasas más bajas que la banca pública; no ofrece más oportunidades para la mayoría de la población en cuanto a acceso al crédito; aporta menos cargas parafiscales y presiona a la banca pública para que se comporte cada vez más como banca privada, acoplándose al modelo aperturista globalizado y colocando las herramientas del sistema financiero nacional al servicio del gran capital.

## Propuestas

La apertura bancaria es un proceso que lleva 30 años de desarrollo y genera, como se extrae de las conclusiones, consecuencias políticas y económicas para la sociedad costarricense. Es evidente que se necesita más investigación y reflexión al respecto, y está claro que fueron acertadas las advertencias hechas sobre las posibles consecuencias de la apertura del mercado bancario. Esta apertura ha beneficiado a las élites político-empresariales del país y no ha servido para que las personas humildes de la clase trabajadora y las zonas rurales tengan acceso a más y mejores oportunidades.

También es notorio que nuestra sociedad en general ha sufrido un sobreendeudamiento, al menos durante la última década, y si bien es cierto, no podemos responsabilizar por completo a la banca privada de este fenómeno, sí se necesita investigar más al respecto. Es muy probable que la banca privada y los intereses de usura que se permitieron durante mucho tiempo en el país para las tarjetas de crédito, de hasta 60 % anual, cuando las tasas de intermediación financiera estaban por los suelos, con instrumentos que inclusive llegaban a tener intereses negativos, tenga que ver con el asunto. Lo que sí está claro es que la banca privada ha realizado préstamos sumamente riesgosos, lo que ha generado un colapso del sistema judicial del país, y ha provocado un costo social que estamos pagando toda la población<sup>55</sup>.

Desde una perspectiva marxista, que va más allá del ámbito académico, lo mejor sería que, en medio de un movimiento social y político más amplio, se derrotara el capitalismo neoliberal y se instaurara un gobierno que procurara el bienestar de la clase trabajadora y los sectores populares. En el marco de este gobierno, habría que impulsar un proceso de renacionalización bancaria al servicio de los intereses, necesidades y derechos de los sectores obreros y populares. Ya en el mismo Manifiesto del Partido Comunista, Marx y Engels planteaban un programa básico de diez puntos, en el que incluían la cuestión de la nacionalización bancaria en un régimen de monopolio controlado por el Estado<sup>56</sup>. Una banca al servicio del pueblo y la clase trabajadora.

Pero como esta perspectiva no se ve todavía en el horizonte, al menos en el corto plazo, se presentan las siguientes tres propuestas concretas: 1) Fortalecer a la banca nacional y ponerla al servicio de los sectores populares; 2) promover la creación de entidades financieras mutuales, regionales y locales; 3) ponerle frenos y controles a la actividad bancaria privada.

Es claro que el sistema financiero nacional público se ha ido debilitando con los años y, sin embargo, después de treinta años, todavía se sostiene y continúa siendo en

---

<sup>55</sup> La siguiente frase, extraída del artículo «Aunque más bancos privados prestan dinero en Costa Rica, tasas de interés no se abaratan», explica este planteamiento: «Al contar con suficiente poder de mercado, la banca comercial mantiene tasas «abusivas» que terminan en cuentas morosas que no resultan en pérdidas por las que no responden, sino que las trasladan a las personas usuarias, las venden a la banca pública para readecuación –como lo hicieron durante la pandemia– o se judicializan» (Molina, 2024).

<sup>56</sup> El punto 5 de las medidas propuestas plantea lo siguiente: «5. Centralización del crédito en manos del Estado por medio de un banco nacional con capital del Estado y régimen de monopolio». Marx y Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, 57.

conjunto, mayoritario, tanto en activos como en términos de cartera de crédito. La defensa del sistema financiero público nacional es una de las propuestas, pues es una mejor opción que la banca privada. A pesar del sabotaje interno y las presiones externas, la banca nacional continúa ofreciendo un mejor servicio y tasas crediticias más baratas.

El cierre de dos bancos públicos, desde la apertura bancaria, muestra el debilitamiento del sistema y ha abierto espacio para la operación y crecimiento de la banca privada. Frente a las propuestas del gobierno actual de continuar y profundizar el proceso de privatización mediante la venta de los bancos nacionales, se necesita un movimiento social de defensa de la banca pública. Sin embargo, no debería quedarse en la defensa, sino plantear propuestas de fortalecimiento y, sobre todo, de remozamiento de los planes estratégicos de la banca pública que la coloque al servicio de la sociedad y no al servicio del gran capital.

La otra cuestión que es fundamental resolver es la situación de la gran cantidad de personas que no tienen posibilidades de acceso al sistema financiero y terminan comprando a crédito en una empresa que se dedica a la usura a través de la colocación de electrodomésticos, o peor aún, con un *préstamo express*.

No se concuerda con algunas de las visiones neocorporativas que proponen una especie de «banca para pobres» y promueven la idea de que la gente va a salir de pobre a través de microcréditos, sobre todo porque muchas veces esto se propone como sustituto de los programas de ayuda social. Sin embargo, sí es viable construir organizaciones mutuales<sup>57</sup>, de ayuda mutua, similares a las asociaciones solidaristas, pero locales o comunales. No se va a discutir aquí el asunto del solidarismo, que no es el tema, aunque sí se debe aclarar que, sobre todo en la empresa privada, ha sido una herramienta utilizada por las patronales para destruir o evitar la organización sindical. Sin embargo, como opción de ahorro y crédito, es una buena herramienta, aun cuando presenta dos problemas: se restringe a la institución o empresa y, además, retiene los fondos de los asociados.

Es cierto que existen cooperativas de ahorro y crédito que también son una opción, aunque a partir de la apertura bancaria estas organizaciones se han corporativizado y se convierten en una suerte de banca privada de pequeña escala. Incluso Caja de Ande, que es un caso *sui generis*, clasificada por la SUGEF, desde hace años, como el único caso de «Otras entidades financieras», que le ha permitido a todo el personal del Ministerio de Educación Pública acceder a créditos baratos, ha sufrido las presiones del neoliberalismo y se ha ido corporativizando paulatinamente.

A partir de la idea de que los ahorros son capital y que el capital no es otra cosa que trabajo humano acumulado, las organizaciones mutuales deberían operar sobre el principio de que las personas asociadas deberían tener la posibilidad de saber qué ocurre con su dinero, no solo para saber en dónde se coloca y los niveles de riesgo que tiene la plaza financiera, sino también para saber qué se está financiando con el dinero de las personas ahorrantes.

---

<sup>57</sup> «El mutualismo constituye una forma colectiva de organización social para conseguir, en común, fines que no se pueden lograr individualmente, sino mediante el esfuerzo y los recursos de muchos». Esta definición y más información histórica sobre el mutualismo como movimiento de previsión social, puede encontrarse en Solà i Gussinyer, Pere, 2003, 177.

La propuesta en concreto sería crear, a través de una ley, organizaciones financieras locales y regionales con control democrático, fondos de ahorro mutua y de ayuda mutua, que sean funcionales en términos operativos, flexibles, pero eficientes. Además, que eviten, a partir del control político de sus propios asociados, la corporativización, pero también la corrupción; que coloquen los recursos al servicio de la gente, para el desarrollo personal y social.

A diferencia de las asociaciones solidaristas, los recursos no quedarían incautados, sino a disposición de las personas ahorrantes, pero al ser organizaciones locales o regionales pueden capitalizarse en función de las necesidades de cada zona o comunidad. Se pueden impulsar, por ejemplo, además del ahorro y el crédito, programas de ayuda mutua para actividades funerarias; en las zonas rurales financiamiento o seguros de cosechas, entre otras. Con los recursos se puede impulsar obra pública regional o local. Son organizaciones que se podrían impulsar desde la banca pública, así como en algún momento el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados impulsara las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS). Se justifica el impulso de estas organizaciones comunales en el interés social de que las personas más humildes no queden a expensas de mafias locales, pero, además, son organizaciones que pueden coadyuvar, con el tiempo, con las tareas de la banca de desarrollo.

Por último, es indispensable generar más mecanismos de regulación financiera. Como se explicó anteriormente, tanto las carteras de crédito como los intereses se han dejado a la libre, lo cual se ha prestado para abusos de las entidades financieras que han cobrado intereses exorbitantes sin que hubiera, hasta hace poco, ningún tipo de regulación. Pero la desregulación ha tenido también un impacto en diversos sectores productivos que podrían considerarse estratégicos para el desarrollo nacional y que han dejado de protegerse y promoverse, sobre todo los ligados a la producción agrícola, mientras se han favorecido los negocios especulativos financieros. Se ha señalado también la preocupación de la excesiva autonomía del Banco Central. Es un tema complejo, que implica un proceso profundo de reflexión y que no se puede abordar en pocas líneas; sin embargo, se deja planteada la necesidad de reflexionar sobre la importancia de la regulación del Estado sobre la actividad financiera, tanto de la banca pública como de la privada.

#### Formato de citación según APA

Jaén-España, A. (2024). Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual. *Revista Espiga*, 23 (48), 299-326.

#### Formato de citación según Chicago-Deusto

Jaén-España, Adrián. «Neoliberalismo, privatización bancaria en Costa Rica y nuevo sistema financiero desnacionalizado. Consecuencias de las nuevas políticas públicas y posibles alternativas al modelo actual». *Revista Espiga*, 23, n.º 48 (agosto, 2024): 299-326.

## Referencias

- Azofeifa Céspedes, Arturo. «Evolución de la banca en Costa Rica: Una breve descripción de sus orígenes hasta la actualidad». *Revista Nacional de Administración* 10, n.º 1 (2019): 7-28. <https://doi.org/10.22458/rna.v10i1.2466>
- Bermúdez Vives, Mario. «Crecimiento de endeudamiento es tres veces mayor que aumento de salarios en última década». *Semanario Universidad*, 3 de julio de 2024, 6-7.
- Brieger, Pedro. «De la década perdida a la década del mito neoliberal». En *La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*, 341-355. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- Cantillo Miguel, José Cascante y Guillermo Pastranay. «Market Power and Market Structure: An Analysis of Costa Rican Banking since 2008». (March, 2023): 1-24. [https://www.academia.cr/wp-content/uploads/2021/11/Market-Power-and-Market-Structure\\_An-Analysis-of-Costa-Rican-Banking-since-2008-1.pdf](https://www.academia.cr/wp-content/uploads/2021/11/Market-Power-and-Market-Structure_An-Analysis-of-Costa-Rican-Banking-since-2008-1.pdf)
- Cerdas Sandí, Daniel. «El proceso de financierización de la banca pública costarricense: el caso del Banco Nacional, 1995-2005». *Revista de Ciencias Sociales* 150 (2015): 125-136. <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS150/09Cerdas.pdf>
- Cordero, Monserrat. «Rodrigo Chaves: privatizar el BCR le sirve más a la “señora de Purral”». *Semanario Universidad*, 28 de noviembre de 2022. Acceso el 13 de agosto de 2023. <https://semanariouniversidad.com/pais/rodrigo-chaves-privatizar-el-bcr-le-sirve-mas-a-la-senora-de-purral/>
- Dabat, Alejandro. *Crédito y dinero en Marx*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012. <https://marxismocritico.com/wp-content/uploads/2012/06/crc3a9dito-y-dinero-en-marx.pdf>
- Hidalgo Chacón, Manuel. *Billetes: Del papel moneda a los billetes de banco en Costa Rica (siglo XVIII-2018)*. San José: Fundación Museos Banco Central de Costa Rica, 2019.
- Hidalgo Chacón, Manuel y Andrea Mora Montero. *El Banco Nacional y el desarrollo económico de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional, 2015.
- Hilferding, Rudolf. *El capital financiero*. México D.F.: Editorial Tecnos, 1963.
- Lenin, Vladimir. *El imperialismo, Fase superior del capitalismo (esbozo popular)*. Madrid: Fundación Federico Engels, 2017. [https://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/lenin\\_imperialismo.pdf](https://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/lenin_imperialismo.pdf)

- Marx, Karl. *El Capital Crítica de la Economía Política*. México D. F. Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Marx, Carlos y Engels, Federico. *Manifiesto del Partido Comunista*. México D. F.: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx, 2011.
- Molina, Lucía. «Aunque más bancos privados prestan dinero en Costa Rica, tasas de interés no se abaratan». *Semanario Universidad*, 30 de abril de 2024. Acceso el 12 de abril de 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/aunque-mas-bancos-privados-prestan-dinero-en-costa-rica-tasas-de-interes-no-se-abaratan/>
- Murillo Córdoba, M. «Algunos cambios importantes ocurridos en las funciones y en la orientación de la banca estatal entre 1985-1995, y los desafíos que presentan las nuevas reformas financieras». *Economía y Sociedad I* n.º 02 (1996): 47-51. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/6846>
- Prendas-Solano, Jorge Alberto. «Las clases dominantes en Costa Rica: Las fracciones bancarias privadas y sus vínculos con el sistema político bipartidista (1990-1998)». Tesis de maestría, Universidad de Costa Rica, 2012.
- Robles Rivera, Francisco. «Nuevos espacios de acumulación: modelo de ajuste estructural en El Salvador y Costa Rica (1980-1999)». *Revista de Ciencias Sociales II-III*, n.º 128-129 (2010): 97-117. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15319334008.pdf>
- Robles Rivera, Francisco. «Transformaciones y concentración en grupos de poder económico en Costa Rica (1980-2012)». *Revista Mexicana de Sociología* 76, n.º 1 (2014): 37-58. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000100002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000100002)
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. «Consideraciones sobre la descentralización y la centralización administrativa (Reflexiones a propósito de la normativa jurídica del Banco Central de Costa Rica)». *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 43 (1981): 163-189. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15374/14687>
- Romero-Pérez, Jorge Enrique. «Derecho público y banca». *Revista de Ciencias Jurídicas* n.º 72 (1992): 101-1032. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14443>
- Solà i Gussinyer, Pere. «El mutualismo y su función social: sinopsis histórica». *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 44 (abril 2003): 175-198. [https://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/06\\_Sola\\_44.pdf](https://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/06_Sola_44.pdf)
- Vargas Solís, Luis Paulino. «El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas* 6, n.º 1 (2016): 147-162. <http://investiga.uned.ac.cr/rupturas/>
- Vargas Solís, Luis Paulino. «Propuesta de privatización del BCR: Mitos y realidades sobre la banca pública y la banca privada en Costa Rica». *Revista Rupturas* 13, n.º 1 (2023): 1-15. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-24662023000100121](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-24662023000100121)

## Número especial Neoliberalismo en Costa Rica: cuatro décadas de advertencias inadvertidas

En 2022, tras el resultado de la segunda ronda electoral y avizorando el endurecimiento de las medidas neoliberales, el Comité Editorial de *Revista Espiga* se propuso convocar a un equipo de voces expertas para que contextualizara el cambio estructural que sucede en el país desde la década de 1980, a raíz de los tres programas de ajuste estructural promovidos desde Washington e implementados por la élite política y económica local. ¿Qué decisiones se tomaron en estas décadas y cuáles son sus consecuencias?

La respuesta a estas interrogantes se esgrime en los doce textos que publicamos en el presente número especial, denominado **Neoliberalismo en Costa Rica: cuatro décadas de advertencias inadvertidas. Propuestas para encauzar el régimen político-económico institucional costarricense del siglo XXI.**

La intención de este compendio va más allá de la prognosis expuesta en cada manuscrito, en el sentido de ofrecer propuestas puntuales en cada uno de los textos publicados y sus respectivas áreas. Como sociedad, es impostergable que se implementen medidas profundas con sentido social universal que colaboren en la reconstrucción del contrato social, hoy con mayor urgencia debido a la acongojante situación que vive el país. Los problemas nacionales no se solucionan con amenazas desde los sitios de poder ni con afrentas a otros poderes en un Estado republicano, tampoco con la asignación de culpas a otros actores cuando la imposibilidad de lograr acuerdos proviene precisamente de la incapacidad de que quien gobierna no puede –o no quiere– establecer puentes dialógicos constructivos. Si el país no encausa su rumbo, las advertencias que han sido inadvertidas en las últimas décadas pueden llevar a nuestra nación a un punto de no retorno, como lamentablemente ya se dibuja en algunas zonas del país en cuanto a seguridad se refiere.