CGR
COSTA RICA

ANÁLISIS INTEGRAL DEL RIESGO DE DESASTRE:

BASE INDISPENSABLE PARA LA ATENCIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

Dirigido a la CNE, MIVAH y Municipalidades.
Reporte de fiscalización n.° DFOE-CIU-RF-00001-2025 del 30 de julio de 2025

¿Qué evaluamos?

La existencia de análisis del riesgo de desastres en los asentamientos informales como insumo técnico para la toma de decisiones en la atención, reubicación, mitigación y prevención de esos asentamientos. Lo anterior se determina como resultado de la evaluación del estado de la gestión pública relacionada con la atención de los asentamientos informales y su impacto en la Hacienda Pública durante el periodo 2021-2024.

¿Por qué es importante?

Los asentamientos informales concentran a miles de familias que ocupan espacio urbano y rural sin tenencia legal del suelo, en condiciones de precariedad habitacional, carencia de servicios básicos esenciales como agua potable, electricidad y recolección de residuos y falta de infraestructura urbana.

En consecuencia, estas condiciones, unidas a la ubicación frecuente de los asentamientos en terrenos de alto riesgo, exponen a la población a inundaciones, deslizamientos, incendios estructurales y otras amenazas, lo que incrementa significativamente su vulnerabilidad.

Por ello resulta fundamental, contar con análisis integrales del riesgo de desastres, que consideren la vulnerabilidad, la capacidad de respuesta, el grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y las condiciones del entorno (Marco de Sendai, 2015-2030). Sin esta información:

- El Estado no puede anticipar ni reducir la vulnerabilidad, comprometiendo la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de quienes habitan estos asentamientos.
- Los recursos públicos se desvían a **respuestas reactivas** (emergencias, desalojos, subsidios temporales) en vez de a **inversiones preventivas**, lo que compromete la **sostenibilidad fiscal**.

Por tanto, contar con diagnósticos de riesgo oportunos es esencial para reducir brechas de desigualdad territorial y social, proteger vidas, orientar políticas de vivienda, fortalecer la planificación territorial y atender a las poblaciones más vulnerables.

Datos clave

576 asentamientos informales

183.000 personas

64.128 hogares

Ninguna de las **20** municipalidades analizadas cuenta con un análisis del riesgo de desastre en asentamientos informales

127 incendios estructurales atendidos entre el 2022-2024

170 asentamientos informales ubicados parcial o totalmente en zonas potencialmente influenciadas por inundaciones asociadas al desbordamiento de ríos

Fuente: Elaboración propia con información del MIVAH, municipalidades, Bomberos de Costa Rica y CNE

En el ámbito internacional[1], el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030* establece como necesario, un **enfoque multidimensional** al abordar la **gestión del riesgo de desastres** y como parte de las acciones para lograrlo, se requiere **reforzar la capacidad técnica** así como la elaboración y **aplicación de metodologías y modelos para la evaluación** de esos riesgos, las vulnerabilidades y el grado de exposición a todas las amenazas.

Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Sendai

Asimismo, el referido Marco señala la importancia de **incorporar las** evaluaciones **del riesgo de desastres** en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluida la planificación urbana, las **evaluaciones de la degradación** de las tierras y las viviendas informales y no permanentes, así como el uso de **directrices y herramientas de seguimiento** basadas en los cambios demográficos y ambientales previstos.

La *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre* del Banco Mundial subraya que la reducción del riesgo adquiere un protagonismo creciente en la agenda de los países. La urbanización acelerada y la degradación ambiental, combinadas con la pobreza y una gobernanza todavía débil, generan una vulnerabilidad cada vez mayor que el cambio climático puede amplificar. Por ello, las herramientas de gestión del riesgo han de aplicarse con mayor rigor, y sus criterios deben incorporarse de forma transversal a la planificación territorial y a las políticas de desarrollo.

En la misma línea, el *Plan Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Centroamérica y la República Dominicana* advierte que la proliferación de asentamientos informales se agrava bajo el actual escenario climático, incrementando la exposición de un número creciente de habitantes a eventos extremos. Estima que tres de cada diez viviendas de la región están en riesgo por inundaciones, deslizamientos o sismos. Este porcentaje, en constante aumento, responde a un desarrollo urbano-territorial sin planificación y al escaso enfoque de gestión del riesgo.

A nivel nacional, la *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030* tiene como propósito "contribuir a que el desarrollo nacional y el **bienestar de la población** costarricense se logre de manera **segura y sostenible**, evidenciando los factores de riesgo y realizando la gestión prospectiva, para fortalecer las capacidades de los diversos sectores de la sociedad en la construcción de una **cultura preventiva** que reduzca la vulnerabilidad, **evite las pérdidas y favorezca la recuperación efectiva** ante los posibles eventos de desastre".

El *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025*, en el Eje 1. *Generación de Resiliencia e Inclusión Social*, señala que existen **datos dispersos** respecto a la población que vive en condición de informalidad y que, por lo general, ocupan tierras degradadas y peligrosas. Asimismo, reconoce que existen **datos insuficientes** sobre la cantidad de personas que residen en zonas de riesgo, así como sobre el impacto de los programas de reasentamiento.

En complemento, señala que los **datos de asentamientos en condición de informalidad**, registrados por el MIVAH, **no vinculan** necesariamente **la condición de riesgo** que tienen y que existe una **dispersión de datos** que **no tiene suficiente calidad** para analizar el avance de un indicador de esta naturaleza, pero que deben apuntar a lograr la precisión, por ejemplo, vinculando y comparando estos datos con la información que genera el IMAS.

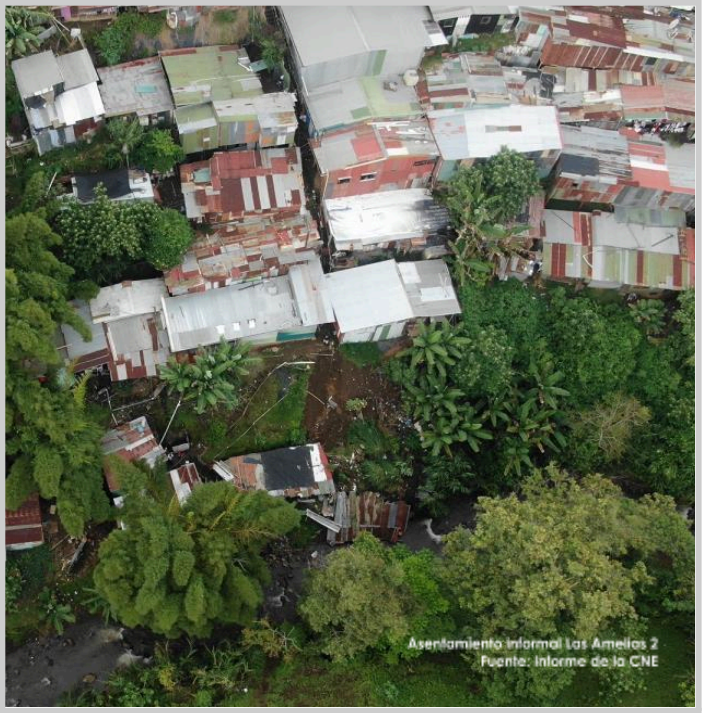
[1] Marco Sendai, *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre* y *Plan Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Centroamérica y la República Dominicana.*

¿Qué encontramos?

Ninguna de las 20 municipalidades[2] evaluadas, las cuales concentran el 80% de la población (145.576 personas) que habita en los asentamientos informales del país, cuentan con un análisis integral del riesgo a desastre específico para ese tipo de asentamientos. Tampoco el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) dispone de una evaluación nacional de esos riesgos. Esta carencia limita la capacidad de esas instituciones para comprender de forma sistémica la complejidad del fenómeno y dificulta la priorización de intervenciones basadas en el nivel de riesgo.

Adicionalmente, se constató la inexistencia de un mecanismo activo, permanente y articulado para la integración, actualización y comparación de datos entre la CNE, el MIVAH, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y las municipalidades, que permita generar información precisa y consolidada sobre la vulnerabilidad y la exposición a amenazas de la población que habita en estos asentamientos informales. Esta falta de vinculación sistémica de datos resulta en duplicidad de esfuerzos, información fragmentada y, en última instancia, en una toma de decisiones menos informada y coordinada, lo que a su vez reduce la eficiencia de los resultados esperados.

Sumado a todo lo citado, a nivel nacional, se identificó que no se cuenta con un instrumento o metodología oficial y estandarizada que oriente a instituciones como el MIVAH y municipalidades, con el liderazgo técnico de la CNE, en la elaboración de análisis de riesgo específicos en asentamientos informales. Esta carencia, limita contar con diagnósticos precisos, lo que a su vez restringe la capacidad institucional para priorizar intervenciones y en los procesos de relocalización de poblaciones en riesgo no mitigable.


Asentamiento informal Las Amelias 2
Fuente: Informe de la CNE

Cabe señalar que la CNE ha identificado, mediante informes técnicos, diversas amenazas en ciertas zonas de los asentamientos informales, dentro del año 2021 y 2024. A modo de ejemplo, destacan informes[3] en los asentamientos de La Providencia (Alajuela), Fusilera y Primero de Mayo (Desamparados), Las Amelias 2 (Goicoechea), Quebrada El Fierro (La Unión), Playón de Barranca (Puntarenas), los cuales han sido catalogados con un alto grado de vulnerabilidad frente a amenazas como inundaciones, deslizamientos, colapsos estructurales y procesos de erosión. Estos riesgos se detallan con mayor precisión en la siguiente tabla 1.

[2] Alajuela, Alajuelita,Carrillo,Cartago, Curridabat ,Desamparados, Garabito,Goicoechea, Heredia, La Unión, Liberia, Limón, Pococí, Puntarenas, Quepos, San José, Siquirres, Talamanca, Tibás y Vázquez de Coronado.

[3] CNE-UIAR-INF-0983-2024, CNE-UIAR-INF-0562-2022,CNE-UIAR-INF-1082-2022, CNE-UIAR-INF-0907-2022 y CNE-UIAR-INF-1088-2021.

Tabla 1. Informes técnicos elaborados por la CNE en zonas de asentamientos informales

	La Providencia	Fusilera y Primero de Mayo	Playón de Barranca	Quebrada el Fierro	Las Amelias 2
Cantón	Alajuela	Desamparados	Puntarenas	La Unión	Goicoechea
Amenaza	Incendios estructurales, colapso de construcciones por falla de rellenos y sismicidad local.	Erosión lateral y anegamiento por el río Cañas y Poas.	Inundaciones y deslizamientos en la zona de la margen derecha del río Barranca	Erosión y deslizamientos.	Deslizamientos.
Criterio CNE	Alto grado de vulnerabilidad.	Alto grado de vulnerabilidad.	Zona de alto riesgo.	Alto riesgo y fragilidad ambiental.	Alto grado de vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración CGR con base en información de la CNE.

De manera complementaria a lo señalado, esta Contraloría General realizó un análisis tomando los datos geoespaciales de los asentamientos informales identificados por el MIVAH a nivel nacional y los datos del Mapa de Amenazas elaborado por la CNE. Del análisis realizado se determinó que, aproximadamente 170 de 576 asentamientos informales (30%) se encuentran parcial o totalmente ubicados en zonas potencialmente influenciadas por inundaciones; estas amenazas se asocian principalmente al desbordamiento de ríos. Esta cifra no contempla otras posibles amenazas como anegamientos por saturación del suelo o deficiencias en el drenaje urbano.

Asimismo, en términos generales y según los registros del MIVAH[4], desde el año 2008 han sido identificadas más de 14.000 viviendas que se han sido afectadas por alguna emergencia, en su mayoría de naturaleza hidrometeorológica.

Por otra parte se tiene que, en el período de 2022 a 2024, se atendieron a nivel nacional un total de 127[5] incendios estructurales[6] en asentamientos informales, lo que representa el 4% del total de incendios atendidos en ese periodo por esa institución.

Además, la ubicación en terrenos no aptos, expuestos a inundaciones, deslizamientos, erosión, entre otros, configuran entornos de riesgo que afectan directamente la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de estas personas. En ese sentido, la alta vulnerabilidad de los habitantes que residen en asentamientos informales frente a diversas amenazas compromete seriamente su capacidad de recuperación ante eventos adversos.

---

4 Modelo de Mejoramiento Barrial e Integración Sociourbanística de Asentamientos Informales e Irregulares.

5 Correo electrónico del 21 de febrero de 2025, de la Dirección Operativa de Bomberos.

6 Los incendios estructurales, según lo señala el documento "Consejos de Prevención" del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, afectan edificaciones construidas por el ser humano, como viviendas, comercios y bodegas. Estos incendios pueden originarse por diversas causas, incluyendo fallas eléctricas, uso inadecuado de aparatos eléctricos, fugas de gas licuado de petróleo (GLP) y prácticas inseguras en la cocina.

Finalmente, cabe señalar que en marzo de 2025 se oficializó por parte del MIVAH el Modelo de Mejoramiento Barrial e Integración Sociourbanística de Asentamientos Informales e Irregulares, instrumento diseñado específicamente para orientar la atención integral de asentamientos informales, irregulares y en condición de riesgo en Costa Rica. Este Modelo plantea como uno de los principales retos la relocalización de poblaciones en riesgo no mitigable. En esa misma línea, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025, en su Lineamiento 05, establece como meta que 82 municipalidades cuenten con proyectos de recuperación de sitios de riesgo, donde se haya promovido la reubicación de la población vulnerable de asentamientos informales.

¿Qué pasaría si todo sigue igual?

La ausencia de análisis integral de riesgo de desastre en los asentamientos informales, la inexistencia de una metodología estandarizada para elaborarlos, así como una débil coordinación interinstitucional, reducen significativamente la capacidad del Estado para comprender, anticipar y gestionar de manera efectiva la vulnerabilidad a la que está expuesta esta población. Lo cual, compromete la toma de decisiones informadas y basadas en evidencia, limita la priorización de intervenciones, perpetúa ciclos de vulnerabilidad y exclusión social, y dificulta procesos clave como el reasentamiento de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, la adaptación al cambio climático y la construcción de ciudades y comunidades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Si no se toman decisiones ni se adoptan acciones fundamentadas en estos análisis, las personas y familias que habitan estos territorios seguirán enfrentando constantemente amenazas como deslizamientos, inundaciones, incendios y contaminación, que impactan directamente su bienestar y calidad de vida. Situación que, se verá agravada por la persistente falta de acceso a servicios básicos, la precariedad de las construcciones y la ausencia de infraestructura esencial, con probabilidad de pérdidas humanas y materiales.

Desde la perspectiva de la Hacienda Pública, de persistir la situación expuesta, se mantendría un enfoque reactivo y fragmentado en la asignación de recursos públicos, en detrimento de soluciones estructurales, preventivas y sostenibles que garanticen un uso eficiente del gasto público. La inacción o la intervención tardía en estos territorios puede derivar en mayores costos por atención de emergencias, subsidios temporales y pérdidas económicas derivadas tanto de afectaciones en la salud pública como de la prestación de servicios básicos.

Asentamiento informal Finca San Juan
Fuente: Municipalidad de San José

Prácticas para la mejora

A continuación se presenta un conjunto de prácticas orientadas a fortalecer la elaboración de diagnósticos para gestionar el riesgo del desastre en asentamientos informales. Estas prácticas se dirigen a la CNE, al MIVAH y a las 20 municipalidades evaluadas; su aplicación efectiva permitirá la toma de decisiones informadas basadas en evidencia, y priorizar las intervención de acuerdo con el nivel de riesgo al que están expuestas las personas que habitan estos asentamientos.

- **Coordinación interinstitucional:** Una coordinación interinstitucional efectiva requiere el establecimiento de mecanismos permanentes de intercambio de información y articulación operativa entre la CNE, el MIVAH, IMAS y las municipalidades. Esta articulación permitirá integrar capacidades técnicas, recursos y datos para efectuar los análisis de riesgos en estos asentamientos, superando acciones fragmentadas y reactivas, y facilitando la formulación de estrategias conjuntas para la atención y prevención de los asentamientos informales.

- **Recopilación de información estandarizada, sólida y participativa:** Es necesario estandarizar los procesos de recopilación, actualización y sistematización de información cualitativa y cuantitativa sobre asentamientos informales, asegurando su pertinencia y accesibilidad. La generación de datos oportunos, confiables y comparables fortalecerá los diagnósticos territoriales y respaldará una toma de decisiones basada en evidencia, permitiendo priorizar y planificar intervenciones preventivas de forma más eficaz.

- **Instrumentos técnicos para diagnósticos y toma de decisiones:** Los instrumentos técnicos oficiales, claros y accesibles son fundamentales para orientar a las instituciones en la elaboración de diagnósticos del riesgo de desastres en los asentamientos informales. Su desarrollo debe estar liderado por la CNE, en su rol de asesor técnico en gestión del riesgo, en coordinación con el MIVAH, las municipalidades, el IMAS y otros actores clave, con el fin de apoyar procesos de planificación, reubicación, adaptación y prevención de la población vulnerable.

- **Capacitación:** Fortalecer las capacidades técnicas del personal de las instituciones involucradas resulta impostergable para garantizar una gestión efectiva en la atención de los asentamientos informales. Este fortalecimiento debe implementarse mediante procesos de formación continua en temas como gestión del riesgo de desastre, análisis territorial, recolección y procesamiento de datos y normativa aplicable. Lo anterior, contribuirá a una comprensión integral del fenómeno de los asentamientos informales y fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas, tanto a nivel nacional como internacional.

Equipo de fiscalización

Este Reporte fue realizado por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigido por Marcela Aragón Sandoval, Gerente.