



FOMENTO DEL TURISMO INTERNACIONAL POR PARTE DEL ICT

Dirigido al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y al Ministerio
de Economía, Industria y Comercio

Auditoría Operativa
DFOE-SOS-IAD-00006-2026
28 de septiembre de 2026

Foto: Playa Conchal, tomada
durante gira realizada el 16
de julio de 2026.

Fuente: CGR

¿Qué auditamos?

La eficiencia y eficacia de las acciones impulsadas por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) a fin de consolidar el ingreso de turistas y su grata permanencia en el país, así como para contribuir al desarrollo sostenible mediante la generación de divisas, promoción del empleo, la gestión sostenible y la reducción de brechas sociales, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2025.

¿Por qué es importante?

Es relevante porque el turismo representa uno de los principales motores de la economía nacional, con capacidad de contribuir al desarrollo sostenible, debido a los ingresos económicos que genera la llegada de turistas, el aporte al empleo y la posibilidad de que las comunidades mejoren su calidad de vida por los beneficios que brinda, sin detrimento de la protección del medioambiente. El ICT como rector técnico debe impulsar el desarrollo de esta actividad, bajo los principios de eficacia y eficiencia. Por ello, para la CGR es importante fiscalizar el uso de los recursos públicos en las acciones impulsadas por el ICT para atraer turismo y contribuir al desarrollo sostenible mediante esta actividad estratégica, y con ello verificar la consecución de los fines públicos en esta materia.

¿Qué concluimos?

El ICT presenta un **desempeño diferenciado en términos de eficacia y eficiencia**. Aunque existen resultados favorables en la permanencia y satisfacción de los turistas, **su desempeño tiene brechas significativas**, ya que se ha disminuido la eficiencia del gasto en mercadeo y publicidad para atraer turistas y generar divisas, así como la cantidad de asientos de avión disponibles para viajar a Costa Rica; y los esfuerzos del ICT no representan un mayor impacto del turismo en el desarrollo sostenible del país.

Resultados

Disminución de la eficiencia en la atracción de turismo extranjero, ya que el gasto del ICT en mercadeo y publicidad internacional aumentó en un 223% de 2022 a 2025, siendo mucho mayor en proporción al aumento en el ingreso de turistas (27%), por lo que el costo de atracción por turista pasó de \$4 a \$10. Además, aunque el promedio de estadía de los turistas de los últimos 4 años alcanzó las 12,23 noches, se observó que entre el 2022 y 2025 ha disminuido en 3,2 noches —ha pasado de 13,5 a 10,3—. Asimismo, el país mostró un crecimiento mucho menor al promedio mundial (un 19% vs. 34%) en la oferta de asientos de avión en 2023, pero logró equiparar la tendencia global en 2024 (12% vs. 13%) y 2025 (8% vs. 7%). Lo anterior, podría llevar al país a perder posicionamiento frente a otros países y no asegura razonablemente el buen uso de los fondos públicos.

Limitada eficiencia de las acciones impulsadas por el ICT para el desarrollo sostenible, debido a que el gasto en mercadeo y publicidad internacional ha perdido eficiencia para generar mayores beneficios a nivel de divisas, pues en 2022 el retorno de esta inversión fue de \$0,45, mientras que en 2025 de \$0,20. Además, 8 Centros de Desarrollo Turístico al 2024 contaban con un Índice de Progreso Social (IPS) menor a 70, cuando la meta es reducir a cero esta cantidad para 2027; se registraron 16.475 empleos en turismo menos en 2025; sumado a que solo entre el 1% y 2% de las empresas de hospedaje pertenecían a programas de sostenibilidad promovidos por el ICT.

Datos clave

De \$4 a \$10

Aumentó el costo de atracción por turista internacional entre 2022 y 2025

De \$0,45 a \$0,20

Disminuyó el retorno del marketing turístico respecto al ingreso de divisas entre 2022 y 2025



8

Centros de Desarrollo Turístico al 2024 con un IPS menor a 70



16.475

empleos en turismo menos registrados según datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC



12,23 noches

Estancia promedio de turistas extranjeros entre 2022 y 2025, aunque en 2025 cayó a 10,3 noches

86,87% satisfacción

de las personas turistas con su visita al país superando la meta del 70% establecida por el ICT

¿Qué se entiende por turistas extranjeros?

Son personas que viajan fuera de su país de origen por motivos de ocio, negocios u otro motivo personal y que pasan al menos una noche en el país de destino. Se excluye de esta categoría los cruceristas (ya que no duermen en suelo nacional) y las personas que ingresan al país por ser colaboradores o funcionarios de alguna empresa o institución del país que visita.

¿Cuál es el mandato legal del ICT en materia de turismo?

Según los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica del ICT, ley n.º 1917, le corresponde al ICT incrementar el turismo hacia Costa Rica, lo cual alcanza principalmente fomentando el ingreso y la grata permanencia de los visitantes extranjeros, llevando a cabo en el exterior acciones de mercadeo y publicidad necesarias para dar a conocer el país, así como promoviendo y estimulando la actividad privada que dote de las mejores condiciones para el desarrollo del turismo. Además, según la propuesta de valor del ICT definida en el Plan Nacional de Turismo 2022-2027, las acciones de la institución en materia de turismo deben contribuir con el desarrollo sostenible.

¿Qué es el Plan Nacional de Turismo 2022-2027?

Es el instrumento de planificación orientador del desarrollo futuro de la actividad turística del país, el cual fue elaborado entre el sector público (liderado por el ICT) y el sector privado vinculado al turismo. Este plan fue aprobado en la sesión n.º 6210 de la Junta Directiva del ICT, Apartado 3.II, celebrada el 21 de marzo de 2022.

Dicho plan aborda la propuesta estratégica a seguir en materia de turismo y define una serie de objetivos estratégicos, metas e indicadores, para su seguimiento.

¿Qué actores participan en el desarrollo del turismo?

Figura 1.

Principales actores del desarrollo del turismo



Fuente: Elaboración propia.

En general, toda aquella institución, empresa o persona con interés en el tema.

¿Qué son los Centros de Desarrollo Turístico (CDTs)?

Son destinos turísticos del país, donde la concentración de atractivos naturales, servicios, así como infraestructura y equipamiento turístico, atrae un flujo constante de turistas. El país tiene **33 Centros de Desarrollo Turístico**, delimitados a nivel de distritos según el área de influencia.

¿Qué es el Índice de Progreso Social Turístico (IPS Turístico)¹?

Es un método² para determinar y verificar el avance o rezago en los Centros de Desarrollo Turístico, considerando el impacto que tiene el turismo sobre estos destinos en un periodo determinado. Este análisis permite "...determinar la eficiencia con la que los ingresos económicos de los destinos turísticos se transforman en bienestar para las comunidades y sus ecosistemas".

¹ Esta medición la lidera el ICT y la ejecuta el INCAE.

² Plan Nacional de Turismo de Costa Rica, 2022-2027, página 52.

En los aspectos examinados, el ICT presenta un **desempeño diferenciado en términos de eficacia y eficiencia**. Existen resultados favorables en la permanencia de turistas como promedio del periodo, de 12,23 noches y un nivel de satisfacción con el destino de 86,87%; no obstante, **su desempeño tiene brechas significativas**.

Los avances observados no han sido proporcionales al crecimiento de los recursos destinados al fomento del turismo. Entre 2022 y 2025, el gasto en publicidad y mercadeo del ICT aumentó un 223% (3,23 veces el presupuesto de 2022), mientras que el ingreso de turistas solo creció un 27% y las divisas cerca de un 42%; lo que significó que el costo de atracción por turista pasara de \$4 a \$10 y se redujera de \$0,45 a \$0,20 el retorno en divisas de esa inversión.

En cuanto a la cantidad de asientos aéreos disponibles, el país mostró un desempeño inferior al comportamiento mundial en 2023; y un crecimiento muy similar al mundo entre 2024 y 2025. A ello se suma la disminución en la cantidad de noches que los turistas permanecen en el país (3,2 noches menos que en 2022), la falta de crecimiento sostenido de la participación del turismo en el empleo nacional, el rezago social que presentaban ocho Centros de Desarrollo Turístico en la periferia del país en 2024, y el limitado alcance y permanencia de las empresas en los programas de sostenibilidad.

En consecuencia, los recursos invertidos y los esfuerzos institucionales del ICT no están generando los resultados económicos, sociales y ambientales esperados de manera eficiente y sostenida, que se traduzcan en mayores beneficios a las comunidades donde el turismo es más intensivo y mejore la calidad de vida de las personas.

Foto: Aeropuerto Internacional Juan Santamaría
Fuente: CGR

Disminución de la eficiencia en la atracción del turismo extranjero

¿Qué encontramos?

1.1. Las acciones impulsadas por el ICT orientadas a fomentar la grata permanencia de los turistas en el país, mostraron un desempeño favorable con algunas oportunidades de mejora; sin embargo, la institución perdió eficiencia en el tiempo, ya que el gasto dedicado a mercadeo y publicidad internacional que invirtió para la atracción de estas personas extranjeras ha superado con creces el ingreso de turistas entre 2022 y 2025.

1.2. Respecto a la **permanencia de turistas extranjeros**, se logró mantener **un promedio entre 2022 y 2025 de 12,23 noches**. No obstante, **el promedio anual de las noches ha caído un total de 3,2 noches, lo que ubicó al país en 2025 en 10,3 noches (Figura 2)**. Si bien el país posee una de las estadías promedio más altas en el mundo³, debe observarse que la tendencia a la baja podría disminuir las oportunidades de que el gasto de los turistas se distribuya en una mayor cantidad de territorios y por lo tanto, habría menos personas beneficiadas del turismo, situación apuntada por el Centro de Estudios Turísticos de Costa Rica⁴.

Figura 2.

Noches promedio de hospedaje, 2022-2025



Fuente: Elaboración propia con apoyo en IA, con base en los registros del ICT de la estadía promedio.

1.3. Por otra parte, se determinó que las personas turistas muestran altos niveles de **satisfacción⁵ con su visita al país**, pues se obtuvo una calificación de **86,87% como promedio de los 4 años analizados**. Aún cuando el resultado anterior es positivo, existe la necesidad de revisar la meta, a fin de que esta se ajuste a la expectativa de destino que ha mostrado el país en años recientes, considerando que actualmente la meta en el Plan Nacional de Turismo de Costa Rica 2022-2027 es del 70% y esta ha sido superada desde el 2022 con valores por encima del 85%.



Foto: Feria internacional publicitaria del ICT.
Fuente: Página web del ICT.

³ Oficio n.º G-0859-2026 del 11 de mayo de 2026 y Oficio n.º G-1066-2026 del 5 de junio de 2026.

⁴ Consultado en:

<https://www.cet-cr.org/es/post/costa-rica-registra-mayor-gasto-diario-pero-una-menor-estad%C3%ADa-tur%C3%ADstica>.

⁵ El ICT mide el Índice Percepción Turística Global el cual evalúa la satisfacción del visitante en el destino. Este índice combina los índices de Hotel, Producto, Seguridad y Clima y analiza la distribución del sentimiento general sobre el país.

Disminución de la eficiencia en la atracción del turismo extranjero

1.4. Ahora bien, aunque en el tiempo el ingreso de turistas extranjeros por vía aérea⁶ al país ha aumentado —pasó de 2,12 millones en 2022 a 2,69 millones en 2025—, se encontró una disminución de la eficiencia en el gasto del ICT para tal rubro, ya que **el costo de atracción por turista pasó de \$4 en 2022 a \$10 en 2025 (Gráfico 1).**

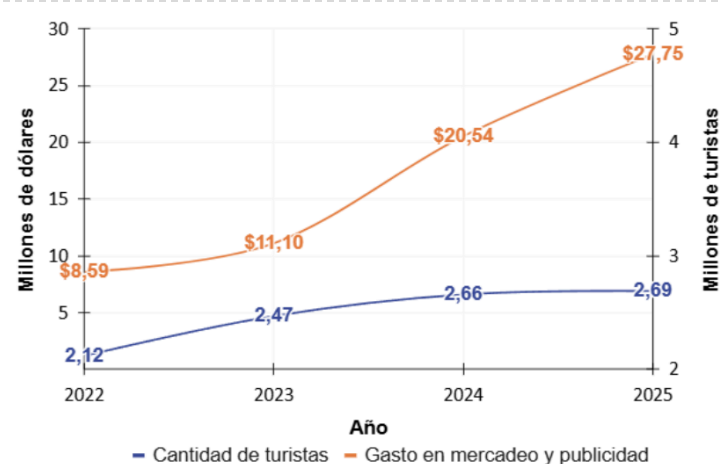
1.5. El aumento del gasto en mercadeo y publicidad que invierte el ICT para la atracción de estos turistas, pasó de \$8,59 millones en 2022 a \$27,75 millones en 2025 (un incremento que alcanzó el 223%, 3,23 veces el presupuesto de 2022). **En suma, el ICT invirtió más del triple de recursos en la atracción de turistas extranjeros, pero la cantidad de estos que llegan al país creció solo un 27%.**

1.6. En ese sentido, aun cuando la llegada de turistas al país es un fenómeno multicausal y depende, además de los esfuerzos de promoción internacional del ICT, de otras variables, no se encontró evidencia estadística suficiente que mostrara una relación significativa y robusta entre el gasto en publicidad del ICT y la llegada de turistas internacionales⁷; ni tampoco un crecimiento de variables intermedias como el aumento de las búsquedas de vuelos internacionales hacia el país entre 2022 y 2025, en el mismo nivel del aumento en el gasto en publicidad y propaganda⁸.

1.7. Asimismo, para el período 2022-2025, los mercados que recibieron campañas publicitarias no presentaron un crecimiento estadísticamente superior al de aquellos que no las recibieron⁹. Aunque se observaron diferencias porcentuales entre ambos grupos, ninguna resultó estadísticamente significativa después de aplicar la corrección por comparaciones múltiples. En consecuencia, aun reconociendo la incidencia potencial de otros factores sobre la actividad turística, la evidencia analizada no permite acreditar estadísticamente que el mayor gasto o la realización de campañas se haya traducido en un crecimiento diferencial de las llegadas en los mercados intervenidos.

Gráfico 1.

Comportamiento del ingreso de turistas extranjeros vía aérea vrs el gasto en publicidad y mercadeo internacional del ICT, 2022-2025



Fuente: Elaboración propia con base en datos del ICT.

⁶ Esta vía representa más del 90% de los ingresos de turistas extranjeros al país.

⁷ Esta conclusión se mantiene incluso al excluir el período extraordinario 2020-2022 y al considerar un posible efecto del gasto sobre las llegadas y las divisas del año siguiente.

⁸ El aumento en las búsquedas de vuelos internacionales hacia el país fue de 34% entre 2022 y 2025 considerando la información disponible de 14 mercados (en 13 de ellos se ha invertido en acciones de mercadeo), mientras el aumento del gasto en publicidad y propaganda internacional fue de 223%.

⁹ Mercados en los cuales se invirtió en acciones de mercadeo entre 2022 y 2025: Estados Unidos, Canadá, México, Alemania, Reino Unido, Francia, España, Países Bajos, Colombia y Suiza. Mercados en los que no se invirtió en acciones de mercadeo entre 2022 y 2025: Guatemala, El Salvador, Panamá, Perú, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, Uruguay, Bolivia y Cuba.

Disminución de la eficiencia en la atracción del turismo extranjero

1.8. Además, se encontró que las acciones impulsadas por el ICT para cubrir la demanda aérea (en términos de cantidad de asientos de avión) mostró un desempeño inferior al comportamiento mundial en 2023, año en que si bien se dio un aumento del 19% en la cantidad de asientos de avión hacia Costa Rica, ese porcentaje a nivel mundial¹⁰ fue casi del doble, llegando al 34%; no obstante para los años 2024 y 2025 el crecimiento de los asientos para Costa Rica estuvo muy similar al mostrado a nivel mundial¹¹ (Figura 3).

Figura 3.

Crecimiento de la cantidad de asientos de avión para Costa Rica y el mundo durante el periodo 2023-2025



Fuente: Elaboración propia con apoyo en IA, con base en datos del ICT y ONU Turismo.

¿Por qué se presenta este resultado?

1.9. La planificación del ICT no vincula los resultados esperados con los esfuerzos económicos que realiza el país para la atracción del turismo, como por ejemplo el gasto asociado a la promoción del país en el extranjero. En ese sentido, el seguimiento que realiza se ha enfocado en indicadores específicos para cada una de las acciones de mercadeo y publicidad, sin incorporar elementos que permitan medir de manera integral el servicio público para conocer si está siendo efectivo y eficiente, a fin de que la Institución cumpla con la rendición de cuentas y disponga de la información necesaria para tomar las mejores decisiones orientadas al fomento del turismo.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

1.10. El ICT como rector en materia de turismo es el responsable de fomentar el turismo internacional hacia el país. Sobre el particular, la eficiencia en la atracción de turismo extranjero responde a la relación establecida en la Ley Orgánica del ICT entre la publicidad y mercadeo internacional y el ingreso de turistas. Además, es responsabilidad del ICT realizar las gestiones necesarias para mantener una capacidad aérea internacional óptima (desde el punto de vista de los asientos de avión disponibles) a efectos de cubrir la demanda esperada; así como llevar a cabo acciones para fomentar la grata permanencia en el país de dichos turistas, procurando que tanto la duración de la estancia en el país, como la satisfacción con el destino crezcan en el tiempo.

¿Qué pasa si no se corrige?

1.11. Si la situación persiste, Costa Rica podría perder posicionamiento frente a otros países. Además, en un contexto de recursos públicos limitados, aumentar el gasto de publicidad y mercadeo, sin que necesariamente se pueda vincular a un incremento significativo en el ingreso de los turistas extranjeros, no asegura razonablemente el buen uso de los fondos públicos¹². Por otro lado, el nivel de satisfacción con el destino puede deteriorarse si no se establece una meta más acorde al comportamiento real.

¹⁰ Datos mundiales obtenidos de los indicadores de la industria disponibles en la página web de la ONU Turismo: <https://www.untourism.int/es/onu-turismo-dashboard-datos-turisticos/indicadores-clave-turismo>

¹¹ Desde el 2024 el ICT logró superar la meta de 5 millones de asientos disponibles para viajar hacia Costa Rica cuyo cumplimiento se esperaba al 2027, según el Plan Nacional de Turismo 2022-2027.

¹² En los últimos 4 años el gasto en publicidad y mercadeo del ICT ascendió a \$67,99 millones.

Limitada eficiencia de las acciones impulsadas por el ICT para el desarrollo sostenible

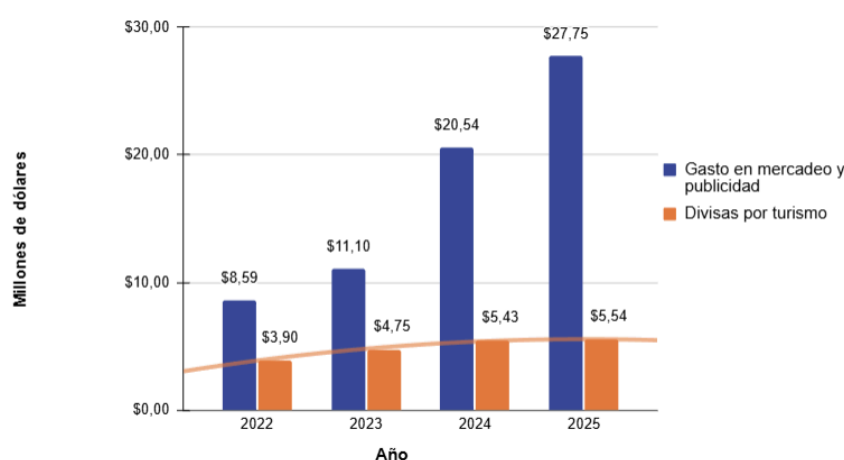
¿Qué encontramos?

2.1. La gestión del ICT para contribuir con un mayor desarrollo sostenible, mostró un desempeño deficiente, ya que las acciones de la Institución han perdido eficiencia en el tiempo para generar mayores beneficios a nivel de divisas en relación con el costo de mercadeo y publicidad internacional, en promover un mayor impacto en el progreso social de los Centros de Desarrollo Turístico en comunidades en condición de vulnerabilidad y en lograr una mayor contribución del turismo en el empleo. Sumado a que son muy pocas las empresas certificadas en alguno de los programas de gestión sostenible.

2.2. Al respecto, la cantidad de divisas generadas por turistas extranjeros que ingresan al país por todas las vías¹³, no ha crecido al mismo ritmo que lo ha hecho el gasto en publicidad y mercadeo internacional que realizó el ICT (**Gráfico 2**), lo que ha llevado a que **por cada dólar invertido para ese propósito, se genere \$0,20 en divisas, cifra que se ha reducido año con año, pasando de \$0,45 en 2022 a \$0,20 en 2025¹⁴**, lo que representa un decrecimiento total del 56,02%, evidenciando que el costo de atraer divisas es cada vez mayor.

Gráfico 2.

Divisas generadas por turismo vrs gastos en publicidad y mercadeo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por ICT, así como el dato de las divisas que el BCCR comunica al ICT.

2.3. En ese sentido, aunque la cantidad de divisas generadas por turismo en el país es un fenómeno multicausal y depende, además de los esfuerzos de promoción internacional del ICT, de otras variables, con la información disponible, no se encontró evidencia estadística suficiente que mostrara una relación significativa y robusta entre el gasto en publicidad del ICT y la generación de divisas.

2.4. Por otra parte, al analizar el **avance social de los Centros de Desarrollo Turísticos a nivel nacional, se observó que para 2024 aún existían 8 centros¹⁵ que tenían un Índice de Progreso Social Turístico por debajo de 70 puntos**, lo que quiere decir que aún no se han solventado las mayores necesidades para la población de estos lugares. Dado este resultado, no se visualiza que el próximo año se alcance la meta de que los 33 CDTs superen el nivel de 70 puntos, según el Plan Nacional de Turismo 2022-2027. Lo anterior es de suma relevancia pues estos centros son los que aglutinan la mayor visitación de turistas y cuentan con mayor cantidad de atractivos turísticos, como lo son sol y playa, ecoturismo, aventura, deportes y bienestar.

¹³ Excepto cruceristas.

¹⁴ Cálculo efectuado con el dato preliminar de la cantidad de divisas durante el 2025 disponible en la página web del ICT, proporcionado por la División de Análisis de Datos y Estadísticas del Banco Central de Costa Rica.

¹⁵ Para el 2024, se esperaba que solo 4 o menos CDTs estuvieran por debajo de 70 puntos, ello suponiendo la misma reducción de centros en cada año.

Limitada eficiencia de las acciones impulsadas por el ICT para el desarrollo sostenible

2.5. Al respecto, la Administración mencionó¹⁶ que los centros operan a través del establecimiento de prioridades propias, sin embargo, le corresponde al ICT desde su rectoría impulsar la coordinación de los actores de estos centros y realizar el seguimiento correspondiente para asegurar que los beneficios del turismo se traduzcan en mayor calidad de vida para la población de estas zonas, en la **Figura 4** se observa la ubicación de los ocho CDTs. En el **Anexo 1 y 2** se ejemplifican dos casos que reflejan las condiciones sociales de diferentes Centros, uno ubicado en la costa de Limón y otro en la costa de Guanacaste.

Figura 4.

Ubicación por provincia de los CDTs con nota menor a 70 puntos en IPS



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por ICT, así como el dato de las divisas que el BCCR comunica al ICT.

- 2.6.** Además, **los esfuerzos del ICT no se han traducido en un mayor impacto del turismo en la generación de empleos¹⁷, ya que entre el 2022 y el 2025 la participación que tuvo en el empleo nacional se mantuvo entre 7,85% y 7,61% y en 2025 se registraron 16.475 empleos en turismo menos con respecto al año anterior;** esto a pesar de que los art. 4 inciso d) y el 5 inciso c) de la Ley n.º 1917, establecen que el ICT debe promover y estimular la actividad privada en el país incluyendo “actividades comerciales, industriales, de transporte, deportivas, artísticas, agroturísticas o culturales, que traten de atraer turistas”. Es importante recordar que el empleo contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas, sobre todo en zonas de importante afluencia de visitantes, ya que es un motor que impulsa y dinamiza la economía.
- 2.7.** Por otro lado, se determinó un crecimiento positivo entre los años 2022 y 2025 en **la cantidad de empresas Certificadas para la Sostenibilidad Turística (CST), así como en la cantidad de empresas firmantes de la iniciativa Red Sofía y Código de Conducta.** No obstante, aún existe un bajo alcance de estos programas, pues **representan un porcentaje que ronda entre el 1% y 2%** en comparación con la cantidad de empresas estimadas¹⁸ de hospedaje —incluso dicho porcentaje podría ser menor dado que se desconoce el total de empresas relacionadas al turismo—; además, una proporción significativa de estas empresas no logra sostener su acreditación tras su plazo de vigencia, lo que refleja la amplia posibilidad de mejora que tienen estas iniciativas.

¹⁶ Reunión del 23 de junio de 2026.

¹⁷ Según los datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

¹⁸ Estimación del ICT.

Limitada eficiencia de las acciones impulsadas por el ICT para el desarrollo sostenible

¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.8.** Debido a la ausencia de una Política Pública en Turismo que articule la participación de múltiples actores, y designe roles y responsabilidades específicas relacionadas con la promoción y distribución de los beneficios de la actividad turística del país; así como una débil rectoría del ICT respecto al seguimiento de la consecución de sus objetivos y en la coordinación de esfuerzos con los diferentes actores para alcanzar las metas, siendo que el Instituto impulsa acciones que en su mayoría están supeditadas a la voluntad de los involucrados, sean públicos o privados, lo cual no posibilita que la contribución al desarrollo sostenible en los destinos avance a un ritmo mayor. En ese sentido, la Institución considera que el avance social en las comunidades depende de la disposición e involucramiento de los actores que ahí convergen, siendo que asume un rol de acompañamiento a la espera de que los diferentes actores realicen las acciones esperadas.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.9.** El ICT tiene la responsabilidad de contribuir con el desarrollo sostenible del país desde los tres pilares que lo componen: económico, social y ambiental, lo cual también debe ser consecuente con la propuesta de valor del ICT y su expectativa de mantener al turismo como el principal motor de la economía costarricense.
- 2.10.** En ese sentido, desde el punto de vista económico, el ICT debe asegurar un retorno positivo del marketing turístico en generar ingresos monetarios (generación de divisas); desde la parte social, debe procurar que el turismo aporte puestos de trabajo al país de conformidad con el ODS 8 y que contribuya en la reducción de brechas sociales en los lugares donde más se desarrolla el turismo, a efectos de que la población logre mejorar su calidad de vida a través de los beneficios que ofrece el turismo. Del mismo modo, le corresponde impulsar la gestión sostenible de las empresas turísticas, lo cual es un elemento para alinear las empresas al modelo de desarrollo turístico del país establecido en el Plan Nacional de Turismo.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.11.** Si la situación persiste, aún cuando el país ha invertido cerca de \$67,99 millones en gasto en publicidad y mercadeo entre el 2022 y el 2025, no es posible asegurar que la población perciba los beneficios de la actividad turística en el país, provocando que las comunidades ubicadas en los destinos turísticos no logren mejorar su condición de vida y permanezcan en rezago social. De no corregirse la situación, se prolongará la falta de compromiso de los distintos actores para trabajar en los destinos turísticos, limitando el desarrollo de modelo turístico (inclusivo, sostenible e innovador), lo que a su vez podría disminuir la generación de nuevas oportunidades de empleo y limitar el retorno positivo en la captación de divisas, ocasionando que el turismo pierda su capacidad de funcionar como un motor de desarrollo económico capaz de reducir las brechas sociales, así como la protección de los recursos naturales y culturales del país.

Responsables

- A Marcos Vargas Borges en su calidad de Presidente Ejecutivo del ICT y a María del Milagro Solórzano León en su calidad de Ministra del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, rectora del sector productivo y de desarrollo regional, o a quienes en su lugar ocupen el cargo

Disposiciones	Plazo
D1. Formular, divulgar e implementar de manera coordinada entre el ICT y el MEIC, cada una en el ámbito de su respectiva competencia, una Política Pública de fomento del turismo y su contribución al desarrollo sostenible del país, que brinde la dirección estratégica que seguirán todos los actores involucrados correspondientes; con el fin de contar con un instrumento estratégico de trabajo conjunto que garantice el compromiso de las partes, así como que las acciones emprendidas por estas, se encuentren alineadas con el modelo turístico del país y permitan consolidar el país como un destino turístico competitivo y resiliente. Para ello, el MEIC, en su condición de rector del Sector Productivo y de Desarrollo Regional, deberá dirigir y facilitar los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para articular y conducir la participación de los actores que convergen en esta materia, así como facilitar los procesos de oficialización y avalar el proceso de formulación de la Política Pública. El ICT, por su parte, deberá asumir la formulación y el diseño técnico de la Política, la cual deberá incorporar objetivos, metas, actividades, roles y responsabilidades, recursos y acciones de seguimiento, plan de acción y demás componentes establecidos por Mideplan. Lo anterior de conformidad con los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley n.° 1917; 2, 3, 4 y 7 inciso i) Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo n.° 45804; así como la Guía de elaboración de Políticas Públicas (2023) de Mideplan. (Ver párrafos 1.1. al 1.11. y del 2.1. al 2.11.)	Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente: - A más tardar el 30 de agosto de 2027, una certificación que acredite la formulación y divulgación de la Política. - A más tardar el 28 de julio de 2028, un Informe de avance de su implementación.

- A Marcos Vargas Borges en su calidad de Presidente Ejecutivo del ICT o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
D2. Elaborar, oficializar e implementar un mecanismo de seguimiento y monitoreo basado en indicadores de desempeño que permita evaluar el servicio público del fomento del turismo, la grata permanencia de los turistas, el aporte al desarrollo sostenible y el impacto de las campañas de mercadeo y publicidad internacional del ICT, con el objetivo de contar con información acerca de los resultados que generan los recursos invertidos y las acciones impulsadas por el ICT para cumplir con los fines de la Ley n.º 1917 y atender los principios de transparencia y rendición de cuentas, de conformidad con los artículos 11, 30 y 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; 8, 10, 12 y 13 incisos b), c) y d) de la Ley n.º 8292; 4 incisos a), c), 5 y 26 inciso m) de la Ley n.º 1917; 4 de la Ley n.º 6227 y apartado 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, sección 2.4 Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas (Mideplan), páginas 28, 57 y 97 del Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional (Mideplan), página 55 del Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo (Mideplan), página 30 de la Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público (Mideplan). (Ver párrafos 1.1. al 1.11. y del 2.1. al 2.11.)	Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente: - A más tardar el 15 de enero de 2027, una certificación que acredite la elaboración y oficialización del mecanismo. - A más tardar el 30 de junio de 2027, un informe de avance de la implementación del mecanismo. - A más tardar el 17 de enero de 2028, una certificación donde conste que se realizó un informe con los resultados finales de la implementación de dicho mecanismo durante ese periodo. La certificación debe contener el detalle de las decisiones tomadas con base en los resultados obtenidos.

- A Alberto López Chaves en su calidad de Gerente General del ICT o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
D3. Elaborar, oficializar e implementar una estrategia dirigida a incrementar la participación y promover la permanencia de las empresas de la actividad turística en los programas de sostenibilidad liderados por el ICT, con el fin de que dichas empresas contribuyan con el ambiente, así como en temas de inclusión, a efecto de impulsar el modelo turístico y el posicionamiento del país. La estrategia deberá definir los objetivos, acciones, metas de participación, que permitan medir el alcance que están teniendo dichos programas. Lo anterior de conformidad con los artículos 11, 30 y 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica; 4 de la Ley n.º 6227; 8, 10, 12 inciso a) y 13 incisos b), c) y d) de la Ley n.º 8292; y apartado 4.5 de las Normas de Control Interno para el Sector Público. (Ver párrafos 2.1. al 2.11.)	Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente: - A más tardar el 31 de marzo de 2027, una certificación que acredite la elaboración y oficialización de la estrategia. - A más tardar el 30 de septiembre de 2027, un informe de avance de la implementación de la estrategia. - A más tardar el 31 de mayo de 2028, una certificación en la que conste la implementación de la estrategia.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría operativa en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) enfocada en el fomento del turismo internacional al país. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar la eficacia y eficiencia para garantizar la atracción de turismo extranjero y la contribución que el turismo realiza al desarrollo sostenible. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al ICT mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0278(07060)-2026 del 9 de junio de 2026. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar la eficacia y la eficiencia del ICT en la atracción de turismo extranjero y la contribución al desarrollo sostenible, así como al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.
- **Alcance:** El periodo de análisis comprende del 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre del 2025, ampliándose cuando se considere necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	Meta 8.9 e indicador 8.9.1
Constitución Política de la República de Costa Rica	11, 30, 176 y 180
Ley General de Control Interno, n.º 8292	8, 10, 12 inciso a) y 13 incisos b), c) y d)
Ley General de la Administración Pública, n.º 6227	4, 11 y 16
Ley Orgánica del ICT, n.º 1917	Art. 1, 4 incisos a), c) y d), 5 inciso c), 26, 28, 32 y 38
Ley de Fortalecimiento del Desarrollo de la Industria Turística Nacional, n.º 8694	2 al 4
Reglamento de Sostenibilidad Turística (Decretos n.º 41415 y 45771)	1
Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)	Norma 4.5

Marco General de la auditoría

Normativa	Artículos relevantes
Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026	Páginas 194 y 196
Plan Nacional de Turismo de Costa Rica 2022-2027	Todo el documento
Plan Estratégico Institucional 2023-2028	Páginas 10, 39 y 41
Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo, 2008	Páginas 56 (párrafo 6.21), 58 (párrafos 6.32 y 6.33) y 60 (párrafo 6.45)
OECD Tourism Trends and Policies 2022: Resiliencia y Reconstrucción	Páginas 35, 76, 85 y 103

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y los principios de la ISSAI 300: Principios de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios(as) del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito. También se realizaron entrevistas a representantes de la Cámara de Turismo de Cahuita y Flamingo-Conchal, esta última en una gira de campo. Asimismo, para el análisis de los indicadores se emplearon datos suministrados por el mismo Instituto, información de ONU Turismo para medir el desempeño mundial y datos de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Además, se aplicó un análisis estadístico inferencial longitudinal mediante modelos de regresión y datos de panel, complementado con pruebas de significancia, comparaciones múltiples, análisis de sensibilidad y efectos rezagados.

Comunicación preliminar

El borrador del informe fue remitido al ICT mediante oficio n.º DFOE-SOS-0519 (11997) del 7 de septiembre de 2026 y comunicado de manera virtual a ese Instituto el 9 de septiembre de 2026, con la participación de Marcos Vargas Borges, Presidente Ejecutivo; Alberto López Chaves, Gerente General y Romel Álvarez Navarro, Auditor Interno. Al respecto, el ICT no remitió observaciones sobre el contenido de dicho documento.

Asimismo, el borrador del informe fue remitido al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) mediante oficio DFOE-SOS-0530 (12130) del 9 de septiembre de 2026 y comunicado de manera virtual al Ministerio el 9 de septiembre de 2026 con la participación de María del

Marco General de la auditoría

Milagro Solórzano León, Ministra del MEIC; Andrea Gutiérrez Ruiz, Coordinadora de la Secretaría Sectorial-UIP; Gerardo Rojas Cubero, Jefe de Despacho Ministerial; Luis Orlando Araya Carranza, Auditor Interno; Ronald Céspedes Arias y Marlene Morera Pacheco, funcionarios de Auditoría Interna. Al respecto, mediante oficio n.º CARTA-MEIC-DM-614-2026 del 18 de septiembre de 2026 suscrito por María del Milagro Solórzano León, Ministra del MEIC, se remitieron las observaciones sobre el contenido de dicho documento, mismas que una vez valoradas por la CGR, fueron incorporadas en lo pertinente al informe final y atendidas por medio del oficio DFOE-SOS-0578 (13001) del 28 de septiembre de 2026.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución [R-DC-144-2015](#). La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Lía Barrantes León.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

Anexo 1 - IPS Turístico en Centro de Desarrollo Conchal-Flamingo



Conchal		
	IPS 2019	IPS 2024
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●
Flamingo		
	IPS 2019	IPS 2024
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●
	●	●

Simbología			
●	El desempeño para el nivel del Centro Turístico es neutral.	●	El desempeño del Centro Turístico está por debajo a los resultados de los demás.
	Vivienda		Nutrición y Cuidados médicos básicos
	Agua y Saneamiento		Seguridad personal
	Calidad medioambiental		Educación Superior

Situación 2019 - 2024

Entre 2019 y 2024, el Centro de Desarrollo Turístico Conchal-Flamingo aún no alcanzaba un Índice de Progreso Social de 70 o más puntos, lo que significa que tienen brechas importantes que impiden alcanzar un nivel alto de bienestar. Si bien Conchal aumentó su IPS de 65,6 a 69,9 puntos, Flamingo disminuyó de 69,8 a 68,3 puntos. Esto evidencia que la actividad turística y las condiciones económicas de la zona no se han traducido de forma uniforme en mejores resultados sociales para su población.

En Conchal, la mejora provino principalmente de avances en calidad medioambiental, libertad personal, derechos personales y acceso a información, sin embargo, estos progresos fueron limitados especialmente por una caída de la seguridad personal (de 70,9 a 51,5).

En Flamingo, se dio una reducción en la inclusión, en la nutrición y cuidados médicos, así como en la seguridad personal (de 71,8 a 46,8), aunque mejoraron la vivienda, el acceso a información, los derechos personales y la educación superior.

En síntesis, el estancamiento del centro proviene principalmente de problemas persistentes de seguridad e inclusión, acompañados en Flamingo por un deterioro de los cuidados básicos, que contrarrestan los avances alcanzados en conectividad, ambiente, derechos y acceso a educación superior.

Fuente: Resultados IPS 2019 y 2024.

Situación actual - 2026

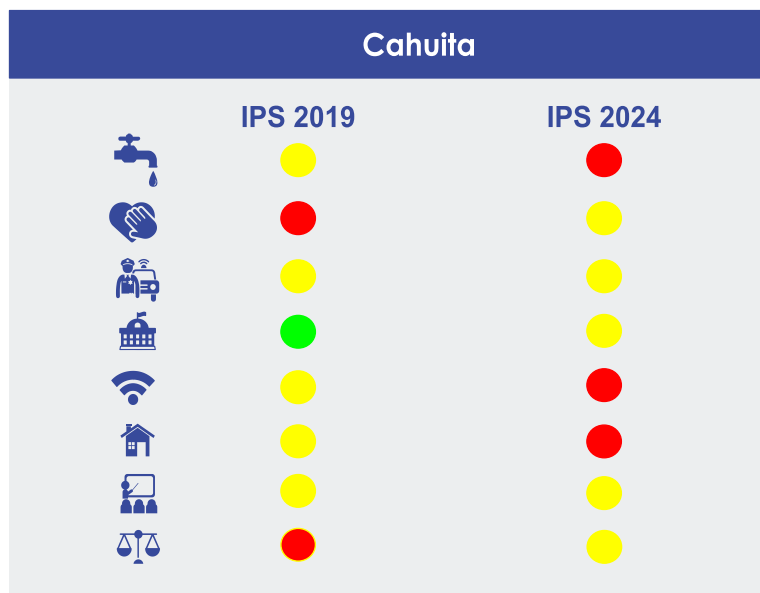
Aún persisten **problemáticas sociales** que afectan directamente el Índice de Progreso Social del Centro de Desarrollo Turístico Flamingo-Conchal. Esta situación fue validada por funcionarios de la Municipalidad de Santa Cruz y la Presidenta de la Asociación de Desarrollo Integral (ADI) de Brasilito. Brasilito es una comunidad costera ubicada entre Flamingo y Conchal, y es la única vía de acceso público a playa Conchal.

En la zona se identificaron limitaciones importantes en los servicios básicos. Destacan problemas de acceso a **agua potable**, la **ausencia de un centro médico** público, ya que actualmente solo atienden 3 veces por semana y se habilitan 9 o 10 campos por día para atender 8 comunidades, además tienen 12 años a la espera de una Escuela, actualmente las clases se imparten en una estructura provisional de 4 aulas facilitadas por una empresa privada, lo cual restringe el acceso a la educación pública de las niñas y niños del sector. Además, se reportan problemas de **inseguridad y delincuencia** asociados a la venta y el consumo de sustancias ilícitas, así como prostitución. A esto se suma que los **recursos naturales se encuentran en peligro** debido al impacto del desarrollo inmobiliario en el sector.

Con respecto al tema de vivienda, los funcionarios de la Municipalidad informaron que se encuentra en elaboración del Plan Regulador del cantón de Santa Cruz, el cual ordena y define el uso de la tierra, las zonas de construcción y la protección ambiental; una vez finalizado, se someterá a un proceso de socialización con todos los interesados.

Fuente: Datos obtenidos en entrevista de la CGR con funcionarios de la Municipalidad de Santa Cruz, Presidenta de la Asociación de Desarrollo Integral de Brasilito y un funcionario del ICT.

Anexo 2 - IPS Turístico en Centro de Desarrollo Cahuita



Simbología			
	El Centro Turístico se desempeña bastante mejor que el resto.		Vivienda
	El desempeño para el nivel del Centro Turístico es neutral.		Derechos personales
	El desempeño del Centro Turístico está por debajo a los resultados de los demás.		Agua y Saneamiento
			Acceso a Información y Comunicaciones
			Inclusión
			Educación Superior
			Acceso a Conocimientos Básicos
			Seguridad personal

Situación 2019 - 2024

Entre 2019 y 2024, el Centro de Desarrollo Turístico Cahuita no logró alcanzar un Índice de Progreso Social de 70 o más puntos, manteniéndose en un nivel que denota brechas importantes para el bienestar de su población.

En este periodo, Cahuita experimentó un ligero retroceso en su desempeño global, al disminuir su IPS de 69,9 puntos en 2019 a 69,3 puntos en 2024. Al igual que en otras zonas turísticas, esto evidencia que la actividad económica no se ha traducido en mejoras sociales sostenibles para la comunidad.

Al analizar los componentes, la reducción en el puntaje de Cahuita se explica principalmente por deterioros en áreas críticas como agua y saneamiento, impulsada por problemas severos en la continuidad del servicio de agua potable (cuyo indicador se situó en 58,9 puntos en 2024). Asimismo, la seguridad personal continuó siendo un desafío importante que limitó el progreso, con percepciones de inseguridad y niveles de robos que afectan negativamente.

A pesar del retroceso general, Cahuita mantuvo fortalezas relativas en componentes como nutrición y cuidados médicos básicos, acceso a educación primaria y secundaria, así como calidad medioambiental. Sin embargo, persistieron debilidades en temas como la inclusión (debido a la violencia contra las mujeres) y en el acceso a educación superior, donde los indicadores de logros educativos de la población adulta y joven muestran rezagos considerables que contrarrestan los avances logrados en otras áreas.

Fuente: Resultados IPS Centros Turísticos 2019 y 2024.

Situación actual - 2026

Aún persisten problemáticas sociales y brechas críticas en el Índice de Progreso Social que afectan directamente al Centro de Desarrollo Turístico Cahuita. Esta situación fue validada en entrevista realizada a funcionarios del Instituto Costarricense de Turismo y a la Presidenta de la Cámara de Comercio de Cahuita.

En Cahuita, se identificaron limitaciones críticas en los servicios básicos para la población. Destaca la **problemática del acceso regular y de calidad al agua potable**, un tema que se reporta sin avances significativos desde el 2017, y que incluso afecta el funcionamiento del nuevo centro de salud que cuenta con especialidades médicas, generando una percepción de desigualdad frente a las grandes cadenas hoteleras que sí tienen acceso a este recurso. Se suma **el mal estado de la infraestructura vial de la zona y de la ruta 32**, vital para la conexión de los turistas con esta zona.

Respecto a la **seguridad personal**, la **Presidenta de la Cámara señaló que la zona experimenta una calificación baja histórica, agravada por problemas asociados a negocios ilícitos**, recientemente se sumó una delegación policial nueva pero con poco recurso humano, asimismo mencionó la falta de iluminación y señalización en zonas turísticas, así como el abandono estatal en programas sociales, educativos y de capacitación.

Adicionalmente, se reportaron desigualdades económicas que favorecen a grandes inversores y extranjeros en detrimento de la microempresa local, barreras burocráticas y exceso de trámites que fomentan la informalidad, y limitaciones para el acceso de jóvenes a la educación superior debido a factores socioeconómicos, falta de información y la influencia del crimen organizado. Ante este escenario, los actores locales reclaman una mayor voluntad e interés político, así como la coordinación interinstitucional para atender estas necesidades que la población presenta desde hace varios años.

Fuente: Datos obtenidos en entrevista de la CGR con funcionarios del ICT y Presidenta de la Cámara de Comercio de Cahuita.