

# La política pública del Sector Energía en Costa Rica y la participación de los ciudadanos

## Public policy in Costa Rica's energy sector and citizen participation

Rodolfo Romero Redondo<sup>1</sup> 

Recibido: 5 de abril del 2025 / Aceptado: 24 de septiembre del 2025 / DOI: 10.35485/rchap89\_4

Como citar:

Romero Redondo, R. (2025). La política pública del Sector Energía en Costa Rica y la participación de los ciudadanos. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 89, 91-99. DOI: 10.35485/rchap89\_4

## Resumen

Este artículo analiza la política pública del sector de energía en Costa Rica, enfocándose en la participación ciudadana en su diseño e implementación. Se consideran referentes teóricos y se plantea la necesidad de que una política pública como esta debe surgir del análisis del contexto y debe contar con la participación activa de todos los actores que se ven afectados o beneficiados. Un análisis de redes de actores (ARS) muestra que instituciones como el MINAE, la ARESEP, y empresas distribuidoras tienen un rol central en la toma de decisiones, mientras que la participación ciudadana es muy limitada. Esto pone en cuestión la legitimidad y eficacia de la política pública desde una perspectiva de generación de valor público. En última instancia, se plantea que, en el contexto actual de mayor exigencia social por transparencia y sostenibilidad, es necesario hacia una gobernanza más colaborativa, en la que los ciudadanos tengan un papel más activo y vinculante en la toma de decisiones públicas.

**Palabras clave:** VALOR PÚBLICO, GOBERNANZA, TRANSICIÓN ENERGÉTICA, ANÁLISIS DE ACTORES, ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

<sup>1</sup> Universidad de Costa Rica, San José Costa Rica. Ingeniero Industrial con posgrado en gerencia de la calidad y candidato a Doctor en gestión pública y ciencias empresariales, es docente e investigador de la Universidad de Costa Rica en la Escuela de Administración Pública, en la Escuela de Ingeniería Industrial y en el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública CICAP. Correo: [rodolfo.romero@ucr.ac.cr](mailto:rodolfo.romero@ucr.ac.cr)

# Abstract

This article analyzes public policy in Costa Rica's energy sector, focusing on citizen participation in its design and implementation. Theoretical frameworks are considered, emphasizing that a public policy of this nature must emerge from contextual analysis and actively involve all stakeholders who are affected or benefited. A social network analysis (SNA) reveals that institutions such as MINAE, ARESEP, and energy distribution companies play a central role in decision-making, while citizen participation remains very limited. This raises questions about the legitimacy and effectiveness of public policy from a public value generation perspective. Ultimately, the article argues that in today's context of increasing social demand for transparency and sustainability, there is a need to move toward more collaborative governance in which citizens play a more active and binding role in public decision-making.

**Keywords:** PUBLIC VALUE, GOVERNANCE, ENERGY TRANSITION, STAKEHOLDER ANALYSIS, PUBLIC POLICY ANALYSIS.

## Introducción

La política pública considera el conjunto de decisiones, acciones y estrategias que se plantean y ejecutan desde el Estado por medio de sus instituciones; para atender y resolver problemas de la sociedad en su conjunto. La participación de los diferentes actores legitima estos cursos de acción, que son aplicables para salud, educación, seguridad, energía, para mencionar algunas áreas de aplicación.

Así, Luis F. Aguilar Villanueva, en su libro *El estudio de las Políticas Públicas* (1992), define el concepto de la política pública como el conjunto de decisiones y acciones que un gobierno lleva a cabo para solucionar problemas públicos específicos, involucrando actores gubernamentales y otros sectores de la sociedad. Según el mismo autor, las políticas públicas no pueden quedarse como declaraciones de intenciones, pues deben establecer cursos de acción con objetivos concretos enfocados a cambiar y transformar la realidad de un país o región partiendo de las necesidades públicas.

En un concepto más evolucionado analizado por Arias Torres, Herrera Torres y Colín Martínez (2013) planteado por Lahera (2004), la política pública se define como: cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público, y frecuentemente; con la participación de la comunidad y el sector privado.

Este artículo tiene como objetivo general: analizar la política pública del sector energético en Costa Rica, con un enfoque de participación ciudadana en su diseño e implementación.

En lo específico, pretende examinar algunos referentes teóricos de la política pública en este contexto; aplicar análisis de redes de actores (ARS) para identificar el papel de las instituciones y la participación ciudadana en la toma de decisiones; y poner en discusión para futuras investigaciones, la necesidad de evaluar la legitimidad y eficiencia de la política energética actual desde la perspectiva de la generación de valor público.

## Metodología

Para el abordaje de este artículo, se propone una metodología cualitativa que combina el análisis documental con el análisis de redes de actores (ARS), identificando actores clave, relaciones, centralidad y cercanía. Para ello, se realiza una revisión exhaustiva de documentos clave de la política energética de Costa Rica, incluyendo el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y su actualización 2019-2030, así como el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050.

De manera complementaria, se analizan los conceptos y referentes teóricos de política pública, gobernanza, valor público y transición energética; y se examinan los hallazgos de informes oficiales de fuentes primarias y secundarias para generar la discusión y las conclusiones.

## Discusión

Ante la pregunta: ¿Tiene Costa Rica una política pública en gestión de energía que se implemente con la participación de los ciudadanos?

Actualmente, en Costa Rica la política pública en el sector energético se orienta en la transición hacia una matriz energética 100% renovable, los documentos de referencia vigentes son: el Plan Nacional de descarbonización 2018-2050 y el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030 y su actualización 2019-2030, los cuales orientan una gestión para impulsar la eficiencia energética y la electrificación del transporte.

Entre las características más importantes que plantea esta política pública es la transición energética 100% renovable, aprovechando fuentes y tecnologías de generación hidroeléctrica, geotérmica, eólica y solar, que son una realidad hoy en Costa Rica.

Esta política reafirma la responsabilidad del Estado de asegurar el abastecimiento energético disminuyendo las emisiones y respetando los principios del desarrollo sostenible como elementos centrales.

Según el VII Plan Nacional de Energía (2015-2030), actualizado en 2019; la orientación trazada en la política energética debe poner al país en mejores condiciones para contribuir a la competitividad

industrial del país, aumentando la eficiencia de los procesos de generación, transporte y suministro de electricidad.

También, debe reducir los costos de la economía nacional asociados al transporte de personas y mercancías, debe favorecer el equilibrio macroeconómico con la disminución de la factura petrolera, además de proveer un nivel adecuado de seguridad energética para producción y consumo.

Según, Aguilar Villanueva (2005) a partir de los principios de política pública esbozados originalmente por Lasswell, para el diseño y la implementación de las políticas públicas; se debe considerar la calidad de la información y el análisis de contexto como insumo fundamental para el análisis de un problema público. No es sólo el gobierno quien diseña e implementa la política pública, sino una red de actores con intereses y capacidades diversas.

Bajo esta perspectiva, en la formulación de la política pública de energía, a partir del VII Plan Nacional de Energía (2015-2030) se evidencia un abordaje desde el contexto considerando las necesidades, problemas y situaciones asociados a la sociedad costarricense desde las aristas: económica, ambiental y social; considerando los diferentes actores que se relacionan, ejecutan o son afectados o beneficiados con esta política pública desde sus intereses.

El mismo VII Plan Nacional de Energía (2015) y actualizado en 2019, se plantea la necesidad de armonizar intereses contrapuestos por lo menos en cuatro perspectivas:

- Competitividad y reducción de emisiones: Usar energía térmica abarata costos, pero aumenta la huella de carbono. Costa Rica ha optado por energías renovables, aunque esto eleva los precios de la electricidad.
- Generación eléctrica y protección ambiental: Ampliar energías renovables impacta el ambiente y puede elevar costos o fomentar la generación térmica.
- Transporte público e inversión: Mejorar el transporte masivo reduce emisiones, pero implica altas inversiones que deben ser financiadas.
- Renovación vehicular y bienestar económico: Restringir la importación de vehículos antiguos reduciría emisiones, pero aumentaría el costo de los automóviles, afectando a las familias.

Por su parte, Lahera Parada (2004), plantea que una política pública de calidad debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados.

En la evaluación del diseño del VII Plan Nacional de Energía 2015 -2030 y su versión ajustada en 2019, realizada en 2024 por el Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica (MIDEPLAN) se identificaron algunos hallazgos que ponen en perspectiva la capacidad real de esta política pública, instrumentalizada mediante este plan:

- Cuando se diseñó en el PNE en su versión inicial en 2015, no se incluían en la matriz o plan de acción los indicadores respectivos, aspecto que viene a dificultar como valorar el cumplimiento de las metas establecidas. Esta situación, también es resaltada por la Contraloría General en

el 2019 (MIDEPLAN, 2024)

- En el diseño de este instrumento, no se consideraron elementos metodológicos fundamentales como lo son las líneas base ni en el documento original ni en la actualización de este realizada en el 2019, con la particularidad de que éstas son el punto de partida en el desarrollo de cualquier intervención pública, necesarias para medir su avance, su desempeño y facilita prever los resultados a alcanzar, es decir, para poder valorar lo alcanzado, hay que saber de dónde se partió (MIDEPLAN, 2024)
- El PNE se concentra en dos esferas amplias (electricidad y combustibles fósiles), las cuales tienen una incidencia de manera diferenciada en distintos ámbitos: ambiental, social y económico, político. El desarrollo de estos elementos dentro de los documentos valorados, a nivel de población a atender, actores involucrados y responsables, parte una visión desagregada y parcial, lo que limita la comprensión de su alcance integral, así como de los distintos actores y protagonistas que inciden y están involucrados en la dinámica de dichos aspectos (MIDEPLAN, 2024)
- A pesar de que se llevó a cabo la actualización al plan original, no se tuvo la previsión de que hay un contexto que puede variar significativamente producto de los cambios a nivel global en tendencias, en tecnologías debido a fenómenos naturales y económicos que terminan impactando el tema energético a nivel nacional y que influyen en que los escenarios de planificación energética se tengan que ajustar, lo que se refleja que no se planificó de forma prospectiva, por tanto la planificación se desfasó y esta situación hace que toda la ruta que se diseño pierda vigencia (MIDEPLAN, 2024)
- La participación de muchos de los actores señalados, se limitó la construcción del PNE (consulta pública) y su respectiva actualización. No se obtuvo evidencia para afirmar que el diseño como tal incluye la participación a nivel de su gestión, seguimiento y evaluación, de los actores mencionados (MIDEPLAN, 2024)

## Análisis de redes de actores de la política pública en energía en Costa Rica

Tal y como plantea Zurbriggen (2011), el análisis de redes (ARS) permite comprender la complejidad de los procesos de toma de decisiones y las interacciones e influencias de los diferentes actores en la formulación e implementación de la política pública.

Partiendo de los hallazgos anteriores y tomando como referencia el VII Plan Nacional de Energía 2015 -2030, actualizado en 2019, se identificaron los actores clave referenciados en el documento como implementadores de los objetivos y acciones planteadas en este instrumento de política pública. Se identifican 17 nodos con mayor preponderancia en el documento que se presentan en la tabla 1.

**Tabla 1.***Actores clave mencionados en el VII Plan Nacional de Energía 2015 -2030.*

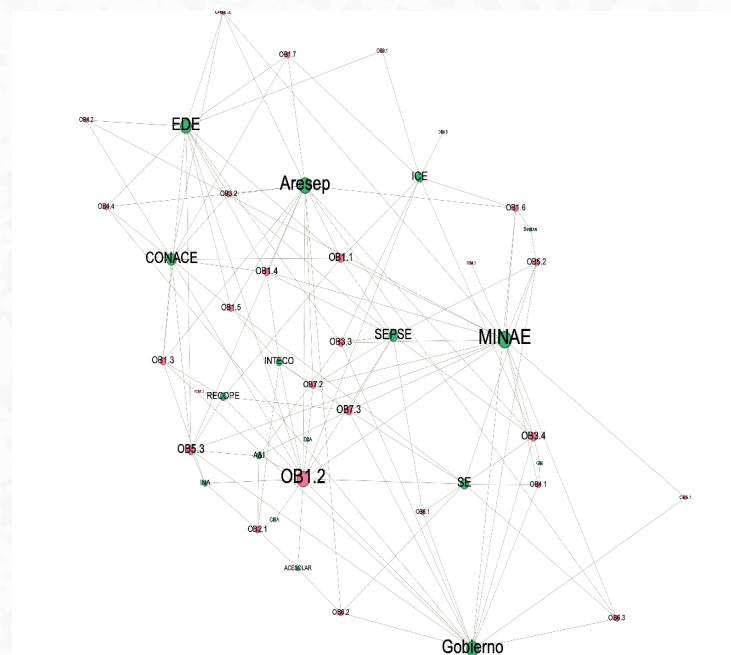
ID	Label	Abrev
1	Ministerio de Ambiente y Energía	MINAE
2	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos	Aresep
3	Otras Instituciones de Gobierno	Gobierno
4	Empresas de Distribución Eléctrica	EDE
5	Comisión Nacional de Conservación de Energía	CONACE
6	Secretaría de Planificación del Subsector Energía	SEPSE
7	Sector empresarial -privado	SE
8	Instituto Costarricense de Electricidad	ICE
9	Instituto de Norma Técnicas de Costa Rica	INTECO
10	Refinadora Costarricense de Petróleo	RECOPE
11	Academia e investigación	A&I
12	Instituto Nacional de Aprendizaje	INA
13	ACESOLAR Asociación costarricense de energía solar	ACES
14	Bancos	Bancos
15	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	CFIA
16	Ciudadanos - Sociedad Civil	CIU
17	Ente Costarricense de Acreditación	ECA

*Nota.* Tomado del VII Plan Nacional de Energía 2015 -2030.

Desde estos actores, se identifican las relaciones e influencias definidas en la implementación el VII PNE según su nivel de participación en los objetivos del plan en una matriz bimodal; esto con el propósito de realizar un análisis de redes (ARS), y así determinar los actores con más conexiones (centralidad de grado), quienes son los puentes claves de la red (centralidad de intermediación) y quiénes tienen mejor acceso al resto de la red (centralidad de cercanía). La gráfica resultante de este análisis por medio de la aplicación Gephi se presenta en la figura 1.

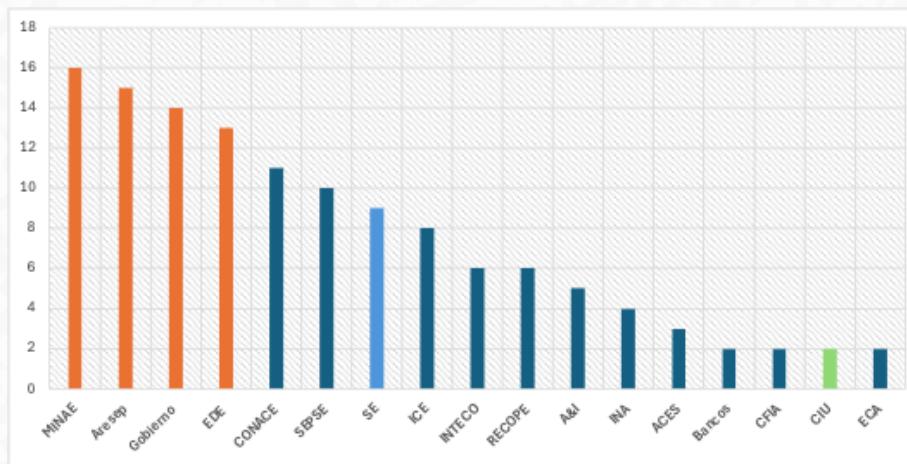
**Figura 1.**

*Gráfico para análisis de redes con respecto a la centralidad de grado, intermediación y cercanía de los actores de la política pública en Energía en Costa Rica.*

*Nota.* Elaboración propia.

**Figura 2.**

*Peso relativo de la participación de actores en la implementación de los objetivos del VII PNE (2015-2030, actualizado en 2019).*



Nota. Elaboración propia.

Con este análisis, se identifica que Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, otras instancias de Gobierno y las empresas distribuidoras de energía, tienen la mayor participación y un rol clave en la toma de decisiones (centralidad de grado), en segunda instancia las instancias de coordinación CONACE, SEPSE, el Sector Privado y el ICE tiene un nivel medio de participación y los ciudadanos y la sociedad civil son los actores que tienen menor participación en la implementación de este Plan Nacional de Energía.

En términos de intermediación, y mejor acceso a otros nodos igual el MINAE, la ARESEP, el gobierno y las empresas distribuidoras tienen mayor preponderancia. En otras palabras, estos se convierten en los actores más influyentes, las empresas generadoras juegan un papel estratégico por su número de conexiones como por su papel de intermediación al igual que el ICE y RECOPE actúan como puente con las empresas privadas y la academia. La participación de los ciudadanos y los sectores sociales es reducida en este ámbito también.

En este contexto y como parte de la reflexión que se quiere plantear, tal y como describe Fuenmayor (2017):

si las políticas públicas son flujos de decisiones y de acción de los gobiernos, orientadas a resolver problemas sociales, el ciudadano debe estar presente tanto en los modelos y enfoques (en el conocimiento), como en la realidad, participando en la toma de las decisiones públicas (p.59)

De igual forma, si se toma como referencia el concepto de valor público definido en por Moore (1997) como la: "capacidad del Estado para generar bienestar social, la equidad y la inclusión de los ciudadanos; donde los mismos ciudadanos se empoderan y participan en las decisiones que afectan su realidad y su futuro como principio fundamental de la buena gobernanza" (p.165), sin duda se plantean retos importantes en la política pública energética en Costa Rica.

# Conclusiones

Con base en la información analizada, se podría concluir que la Costa Rica si bien cuenta con una política pública para el Sector Energía que aborda problemas primarios de orden económico, social, ambiental y político; la participación ciudadana en su implementación ha perdido integridad, habría que evaluar en el futuro cercano si los resultados e impactos de esta política pública han sido efectivos en la generación de valor público.

En la actualidad se están experimentando cambios significativos en las demandas y expectativas de los ciudadanos, impulsados por la globalización, un mundo más interconectado y la facilidad al acceso a la información. Las demandas por mayor transparencia, mayor seguridad, mayor eficiencia, mayor compromiso ambiental, responsabilidad con el cambio climático y mayor compromiso con el bienestar social, están presentes en nuestros países como una manifestación de un ideal, que en muchos casos se aleja lamentablemente de la realidad, por la corrupción, burocracia y falta de transparencia de los actores que formulan e implementan políticas públicas, que a la vez mina sistemáticamente la credibilidad y la confianza de la población.

La gobernanza, debe ser entendida como la capacidad para articular y coordinar acciones colectivas en contextos caracterizados por la diversidad y la complejidad, donde se cuestiona las nociones convencionales de un gobierno centralizado y de control unidireccional (Aguilar Villanueva, 2005). Las políticas públicas deben constituirse en herramientas que apoyan esos procesos de toma de decisiones donde los gobiernos y la administración pública son facilitadores y mediadores en procesos colaborativos que involucran a otros actores sociales, no gubernamentales y privados para construir e implementar políticas públicas orientadas a la generación efectiva de valor público.

---

## Referencias.

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2005). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Arias Torres, D., Herrera Torres, H. A., & Colín Martínez, R. (2013). Políticas del gobierno del estado de Michoacán 2003-2010, ¿políticas gubernamentales o políticas públicas? Análisis desde el desarrollo local. *Economía y Sociedad*, 17(29), 75-93. <https://www.redalyc.org/>

<pdf/510/51030120005.pdf>

Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía MINAE (2015). VII Plan Nacional de Energía 2015-2030. MINAE. [https://cambioclimatico.go.cr/wp\\_content/uploads/2018/08/VII\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Energia\\_2015-2030.pdf](https://cambioclimatico.go.cr/wp_content/uploads/2018/08/VII_Plan_Nacional_de_Energia_2015-2030.pdf)

Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía MINAE (2015). *VII Plan Nacional de Energía 2015-2030. Actualización 2019-2030.* MINAE. <https://minae.go.cr/organizacion/vicegestionestrategica/SEPLASA/Documentos/PLAN-NACIONAL-DE-ENERGIA-JUNIO-FINAL.pdf>

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2) 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>

Lahera Parada, E. (2004). *Política y políticas públicas.* CEPAL.

Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government.* Harvard university press.

Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-208.