

CAPÍTULO  
**2**

# Equidad e integración social

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>47</b>
<b>Valoración general</b>	<b>49</b>
<b>Valoración del Informe anterior</b>	<b>50</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>50</b>
<b>Balance de indicadores</b>	<b>51</b>
<b>Introducción</b>	<b>53</b>
<b>Balance social</b>	<b>53</b>
Récord de homicidios en 2017, impulsado por el crimen organizado	55
Sin cambios en niveles de pobreza por ingresos	56
Persiste elevada desigualdad de ingresos, a pesar de reducción del 1,4% en 2017	58
Continúan problemas de empleo, especialmente para las mujeres	60
Crecimiento desigual de la inversión social pública	62
Pocos cambios en la estructura de la ISP entre los años 2000 y 2017	64
<b>Miradas en profundidad</b>	<b>69</b>
Existen patrones de concentración de los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital	69
Región Huetar Caribe: entre tensiones estructurales y oportunidades crecientes	71
Barreras de inserción, selección y valoración de las mujeres en el mercado laboral	79

## HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2017, un 11,4% de los hogares era pobre solo por insuficiencia de ingresos, un 10,1% sufría esa condición según el método multidimensional y un 8,7% por ambas mediciones. Esto equivale a 459.864 hogares y 1.695.097 personas.

» El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, mostró una reducción de 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. El cambio es estadísticamente significativo, pero de bajo impacto dado el alto nivel de este indicador.

» Por segundo año consecutivo crecieron los ingresos de los hogares del primer decil (10% más pobre); la expansión acumulada es del 16% en términos reales. Los deciles restantes (excepto el sexto y el noveno) vieron decrecer sus ingresos.

» En 2017 la inversión social pública (ISP) aumentó 4,2% en términos reales, lo que equivale a 3,0% por persona. La expansión fue desigual: por encima del promedio en los rubros de educación y vivienda y territorio, y levemente por debajo en protección social, mientras que salud no creció con respecto al año anterior.

» La difícil situación fiscal presiona al Estado a aplicar medidas de contención del gasto público. Si estas se dan por la vía de la ISP, se afectaría a las personas más pobres y vulnerables. En un escenario de máxima restricción, si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales y la total 2,8.

» Los homicidios tuvieron un deterioro notable en 2017, con una tasa récord de 12,2 casos por cada 100.000 habitantes y 603 víctimas. Este nivel es considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una epidemia. Las causas principales siguen siendo las vinculadas al crimen organizado y el narcotráfico.

» Un estudio realizado por el PEN y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) confirma que la distribución de los

homicidios y la incautación de narcóticos tienen patrones territoriales a nivel de distritos. Es decir, no son problemas generalizados que afecten por igual a todo el país.

» Las tasas de participación y de ocupación para el período 2010-2017 muestran diferencias de alrededor de 30 puntos porcentuales a favor de los hombres, mientras que la tasa de desempleo es 3,5 puntos mayor entre las mujeres.

» La oportunidad de inserción laboral de una mujer profesional es el doble de la que tiene otra que solo completó la educación secundaria y 4,4 veces mayor que la de una que apenas logró terminar la primaria. La maternidad también incide en la participación: una mujer sin hijos tiene 1,2 veces más oportunidades que la que tiene un hijo y 1,6 veces más que una madre de tres.

» Ejercicios de simulación revelan que si las mujeres que están desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo obtuvieran un empleo, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad.

» Una proporción de la brecha de ingresos entre mujeres y hombres no se explica por las características de las personas y los puestos de trabajo, por lo que se atribuye a discriminación salarial. En ausencia de esta, las mujeres percibirían ingresos superiores a los de los hombres, debido a su mejor perfil de calificación.

» La región Huetar Caribe es multicultural y tiene una gran riqueza natural. En ella se ubica el principal puerto del país, que sin embargo le aporta poco al desarrollo regional. Sus habitantes poseen baja escolaridad promedio (7,7 años) y están afectados por un alto desempleo (9,2%), pero anhelan mejoras, algunos con desconfianza y escepticismo, a partir de la entrada en operación de una nueva terminal de contenedores, así como de un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada.

CUADRO 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2017

Indicador <sup>a/</sup>	1990	2000	2010	2016	2017
<b>Expansión de capacidades</b>					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	80,0	80,2
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	7,9	8,0
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>b/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	65,8	69,0
Asalariados	72,5	63,7	68,7	70,2	74,1
No asalariados	37,0	35,8	48,9	58,0	58,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>b/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	59,7	62,6
Asalariados	65,4	58,6	63,0	63,7	67,3
No asalariados	3,5	25,0	44,9	52,2	52,7
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>c/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,2	9,2
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más <sup>c/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	46,4	47,7
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>c/</sup>	23,3	20,3	17,0	13,7	15,5
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>c/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	87,1	87,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>d/</sup> (%)					
Primaria		96,5	98,0	93,1	
Secundaria		51,6	67,7	73,3	
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>c/</sup> (%)		22,1	25,2	28,2	27,3
Tasa neta de participación laboral <sup>c/</sup>	57,3	58,0	59,1	60,5	58,4
Hombres	82,5	79,2	75,9	75,1	73,1
Mujeres	32,5	37,8	43,5	47,3	44,9
Tasa de desempleo abierto <sup>c/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	7,8	7,5
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,3	6,3
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,0	9,2
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	136,9	136,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup> (junio 2015=100)	295.609	367.818	427.969	468.332	474.246
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares (junio 2015=100)	-9,1	4,3	-3,9	3,8	3,8
Inversión pública social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	21,9	23,2	23,8
Inversión pública social real per cápita (miles de colones del 2000)	180.078	207.397	241.048	269.347	277.490
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,8	12,2
<b>Brechas de equidad</b>					
Coefficiente de Gini (del ingreso per cápita promedio antes de impuestos) <sup>f/</sup>	0,450	0,479	0,507	0,521	0,514
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil <sup>g/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	12,9	12,7
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>h/</sup>					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,1	2,4
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	1,0
Hogares pobres <sup>c/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	20,5	20,0
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	1,9	1,9
Deserción escolar en educación secundaria <sup>h/</sup> (%)		11,9	10,2	8,4	7,2
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,5	6,5

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico, disponible en el sitio <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas-index>

b/ A partir de 2010 no se incluye como población ocupada asegurada a las personas que cotizan en el seguro voluntario.

c/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC, las cuales fueron objeto de cambios metodológicos en 2010. Por lo tanto, a partir de esa fecha los datos no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

d/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

e/ Se toman como referencias el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal y el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2015). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto para el caso de los ocupados y el ingreso neto per cápita de los hogares, ambos con imputación de valores no declarados.

f/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración.

g/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella.

h/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

## VALORACIÓN GENERAL

En 2017 e inicios de 2018 Costa Rica siguió mostrando un lento progreso en desarrollo humano y malos resultados en equidad social. La principal novedad fue un grave deterioro en el ámbito de la integración social, debido al incremento de la violencia delictiva. La incapacidad para revertir los altos niveles de desigualdad que el país ha experimentado a lo largo del siglo XXI, ha afianzado las asimetrías en las oportunidades a las que tienen acceso distintos territorios y grupos de la población, lo que a su vez ha propiciado el surgimiento de zonas de exclusión social y nuevos desafíos para la institucionalidad. Ello genera un círculo perverso de desaprovechamiento de capacidades, tanto humanas como productivas. Desde la perspectiva internacional, además, implica retrocesos en materia de desigualdad y la pérdida de posiciones relativas en las variables del desarrollo humano, con respecto a otras naciones.

En muchos indicadores sociales, el hecho de que se mantengan las tendencias no es una buena noticia. Una quinta parte de los hogares sigue siendo pobre por ingresos, proporción cercana al promedio de los últimos veinte años. No obstante, al combinar los resultados de las distintas técnicas de medición, resulta que 1.695.097 personas están afectadas por algún tipo de pobreza. En el acceso y el logro educativos persiste el comportamiento inercial y preocupa que, pese a la fuerte inversión en este rubro, la escolaridad promedio de la población (9,2 años) casi no avanza y es insuficiente para mejorar la productividad del país. Finalmente, siguen siendo escasas las oportunidades para generar ingresos autónomos por la participación en el mercado de trabajo.

Hubo una reducción interanual de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en principio un dato positivo. Sin embargo, este cambio no obedeció a buenas razones: la distancia entre los grupos que tienen más y menos ingresos disminuyó por una contracción real en casi todos los casos, salvo en el de los hogares más pobres, para los cuales se reportó una mejoría que se explica por el efecto de las transferencias sociales.

Una amplia y creciente inversión social pública (ISP) logró contener, pero no anular, el poco dinamismo del mercado de trabajo. Cuando este último muestra un desempeño negativo como el de los años recientes, la fuerza de trabajo se contrae y los hogares más pobres dependen aun más de las ayudas estatales. Luego, cuando el mercado da señales de recuperación, los resultados son dispares: las buenas noticias son para la población más educada, pero entre las personas que sufren mayor rezago social

ocurre un nuevo aumento de la informalidad y el subempleo.

En 2017 la tasa de homicidios alcanzó el máximo histórico de 12,2 casos por 100.000 habitantes. Un análisis de este indicador a nivel de distritos evidenció patrones que afectan en mayor medida territorios ya vulnerables (dentro y fuera de la GAM), en los cuales la violencia se agrega a un conjunto de fragilidades sociales y ambientales. La mirada regional también confirmó que los programas sociales tienen dificultades para adaptarse a las manifestaciones espaciales de las brechas de equidad, pues su oferta es estándar. La presencia del Estado, tradicionalmente más fuerte en los sectores de agricultura, salud y educación, no da muestras claras de innovación, pero sí de dispersión de los recursos en múltiples intervenciones que no se articulan entre sí.

En este capítulo se estudian en profundidad dos temas que puntualizan desafíos para avanzar en la equidad y la integración social. El primero refiere a las brechas de género en el mercado de trabajo, un problema que el Informe considera estructural. Para empezar, la tasa de participación laboral femenina se mantiene estancada, luego del dinamismo que mostró en la década de los noventa. El principal hallazgo de la investigación realizada es que en Costa Rica las mujeres enfrentan una triple barrera: de inserción (participación en la fuerza de trabajo), de selección (acceso a empleo) y de valoración (brecha salarial). Aun si poseen alta calificación, sufren con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, remuneraciones discriminatorias y patrones de segmentación ocupacional, que afectan sus derechos y oportunidades. Esos obstáculos no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino que llevan al país a desaprovechar el potencial de este amplio contingente humano. Ejercicios de simulación efectuados para este capítulo revelaron que si las mujeres que están desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo tuvieran un empleo, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad.

El segundo tema es un examen detallado de los indicadores socioeconómicos de la región Huetar Caribe, mediante el cual se constató un rasgo fundamental del desarrollo en Costa Rica: los fuertes contrastes dentro y entre las regiones. Limón es un territorio fragmentado, con varias microrregiones claramente diferenciadas en su base productiva, pero que tienen en común bajos logros en desarrollo humano. Grandes extensiones de monocultivos coexisten con una muy débil presencia de mipymes en todos los sectores y una actividad turística de gran potencial, pero con escasa articulación con el resto de la economía y amenazada por la inseguridad y la violencia. La inminente entrada en operación de la nueva terminal de

contenedores y un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada que se espera concretar en los próximos años, aún no generan optimismo en la población local.

El potencial de Limón para el crecimiento económico y el cierre de brechas sociales es grande, pero no se hará realidad sin una clara estrategia de promoción del desarrollo regional, que aproveche los valiosos recursos disponibles, salde déficits acumulados en infraestructura productiva, escolaridad y servicios públicos, y reduzca significativamente la incidencia de los problemas delictivos.

Al cierre de edición de este Informe hay incertidumbre en torno a la difícil situación fiscal del país y sus efectos sobre el gasto público. Ante el riesgo creciente de un ajuste que imponga restricciones severas al financiamiento de los programas sociales, es preciso hacer un llamado de atención. En el pasado Costa Rica cometió errores al enfrentar coyunturas similares. En la crisis de deuda de los años ochenta se recortó la inversión en educación, y el país no solo necesitó más de dos décadas para recuperarse, sino que además condenó a toda una generación a una baja escolaridad, hecho que explica en gran medida la dificultad para reducir la pobreza por debajo del umbral del 20%. Más recientemente, a inicios del siglo XXI, las medidas de contención del gasto afectaron el financiamiento del Fodesaf y otras instituciones sociales.

Un ejercicio realizado para este Informe mostró que, si los recortes se dan por la vía de la ISP, se afectaría a las personas más pobres y vulnerables. En un escenario de máxima restricción, si las transferencias monetarias se eliminaran, la pobreza extrema aumentaría hasta 4,2 puntos porcentuales y la total 2,8. En el ámbito de la ISP, el reto central está en buscar una racionalización del gasto que haga más eficiente su impacto sin sacrificar las coberturas, lo que a su vez demanda esfuerzos para innovar en la gestión de la política social.

Costa Rica enfrenta el desafío de lograr una mayor articulación entre su estructura productiva y su régimen de bienestar, en un contexto de restricción fiscal, transformación de las relaciones laborales y adaptación a los avances tecnológicos. Un primer paso hacia ese objetivo sería retomar la senda del crecimiento económico sostenido, a la vez que se impulsan mejoras en la distribución que favorezcan el cierre de brechas educativas, territoriales y de género. Si se continúa por el camino de bajar escalones en los indicadores, no cabe esperar que el país permanezca por mucho tiempo en el grupo de las naciones de alto desarrollo humano en el mundo.

## VALORACIÓN DEL INFORME ANTERIOR

El balance social del 2016 muestra que Costa Rica sigue siendo un país de alto desarrollo humano, pero que por acción y también por omisión tiene más de una década de transitar por el camino de una creciente desigualdad. Diversas presiones comprometen los logros alcanzados, principalmente las debilidades en el mercado de trabajo y la insolvencia de las finanzas públicas. En el período de estudio se registraron avances puntuales en algunos indicadores que por años se habían mantenido inmóviles, pero ninguno con la fuerza suficiente para superar la inercia que ha caracterizado la última década.

En 2016 se redujo la pobreza, tanto si se mide por ingresos como por el método multidimensional, bajó el desempleo y aumentó la inversión social pública (ISP). Los positivos indicadores históricos en

salud y educación no registraron cambios, pero crecieron la informalidad y la tasa de homicidios. Pese a los avances, persisten los problemas estructurales que impiden mayores logros: el dinamismo económico y el empleo continúan desvinculados, la escolaridad de la población económicamente activa es deficiente y no mejoraron las condiciones para la participación laboral femenina.

Dejar la senda de la creciente desigualdad es el principal desafío que enfrenta Costa Rica en materia social. Comprender por qué le ha costado tanto al país admitir su deterioro en este ámbito, podría ofrecer pistas para retomar el rumbo correcto. Ser omisos en el reconocimiento de la propia realidad hace más difícil avanzar hacia entornos de mayor y mejor distribución de la riqueza, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de desarrollo humano.

## ASPIRACIONES

### ■ EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno<sup>1</sup> de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

### ■ INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

### ■ OPORTUNIDADES AMPLIADAS

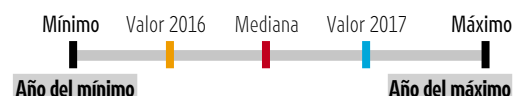
Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

### ■ SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población<sup>2</sup>.

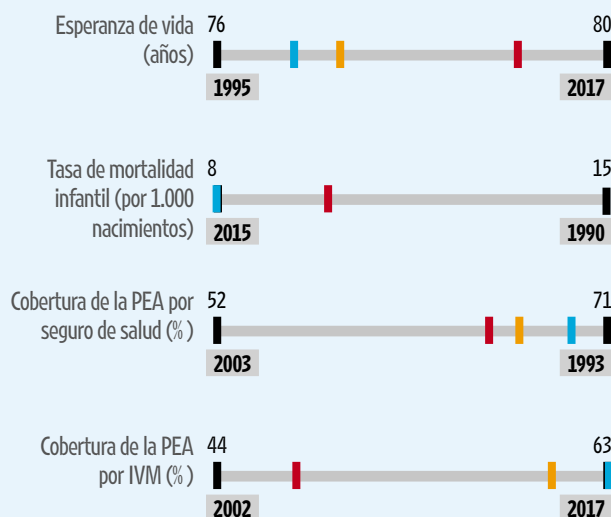
# Balance de indicadores<sup>a/</sup>

¿Qué muestra la figura?

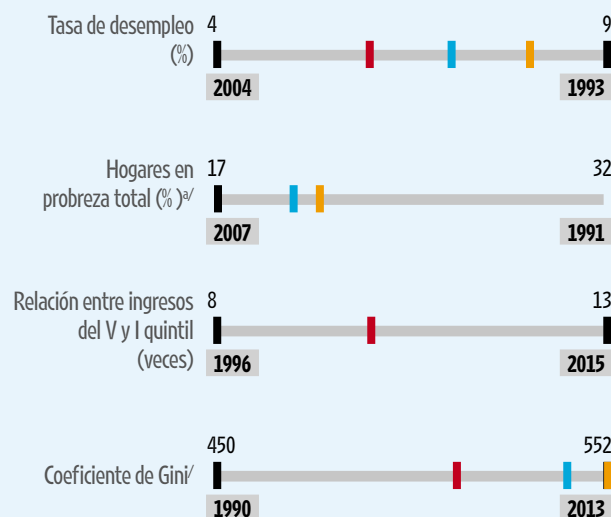


Este panel de indicadores resume la situación social del país en cuatro grandes áreas: acceso a una vida sana, acceso a ingresos dignos, acceso al conocimiento y equidad de género, durante el período 1990-2017. No es una línea cronológica. Los extremos de las figuras muestran los valores mínimo y máximo de cada indicador, junto a los años respectivos. Además se presentan las cifras registradas por cada variable en 2016 y 2017. Por último se incluye la "mediana", que representa el punto central del conjunto de datos, ordenados de menor a mayor.

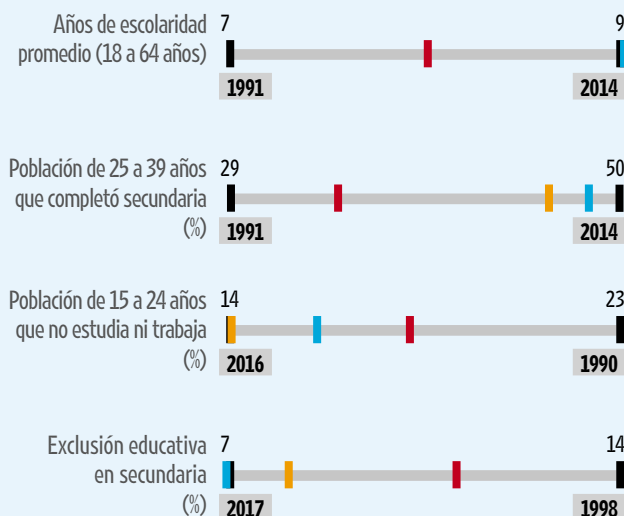
## Acceso a vida sana



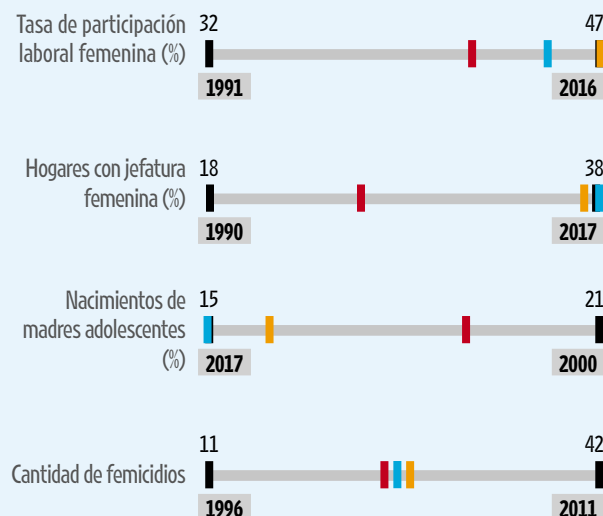
## Acceso a ingresos dignos



## Acceso al conocimiento



## Equidad de género



a/ En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es la posición que se ocupa. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de homicidios, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la tasa de desempleo, el porcentaje de hogares en pobreza, el coeficiente de Gini y el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes.



CAPÍTULO  
2

## Equidad e integración social

**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2017, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades<sup>3</sup> y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (PEN, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

Este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el

tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen los individuos para hacer o lograr las cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones básicas que les permiten o no la consecución real de metas valiosas para ellas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

A partir de esta edición, el Informe tiene una estructura distinta a la de años anteriores, compuesta por dos grandes secciones. La primera ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Da seguimiento a temas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También se valora la gestión de la equidad

y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado laboral.

La segunda sección, “Miradas a profundidad”, explora en detalle una selección de temas identificados como problemas estructurales o hechos relevantes que implican cambios en las tendencias de los últimos años. En esta edición se cubren tres áreas temáticas: i) patrones territoriales y factores asociados a los homicidios y las incautaciones de drogas con enfoque distrital, ii) desafíos de la región Huetar Caribe, y iii) asimetrías en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral desde tres puntos de vista: inserción, selección y valoración.

**Balance social**

Tres de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano a las que da seguimiento este capítulo no tuvieron cambios significativos en 2017: el acceso a una vida larga y sana, el acceso al conocimiento y el acceso a un ingreso digno. Por el contrario, el acceso a una vida libre de amenazas acumuló cuatro años de retrocesos.

El deterioro más notable, y por cuarto año consecutivo, se dio en los homicidios, cuya tasa alcanzó el récord de 12,2 casos por cada 100.000 habitantes (este tema se analiza con más detalle en la sección “Miradas a profundidad”).

Los avances son puntuales y en áreas que típicamente muestran mejoras: las coberturas de la población ocupada en los seguros de la CCSS, el acceso a internet y el porcentaje de asistencia a la



educación secundaria. Formalizar el empleo independiente sigue siendo un reto para la seguridad social, pues el aumento se explica por el crecimiento de la PEA asalariada.

En la aspiración de acceso al conocimiento el país mantiene su comportamiento inercial, pues la mayoría de los indicadores no registró cambios de consideración, sobre todo los asociados al logro educativo, aunque sí lo hicieron algunos de los que miden el acceso y permanencia en el sistema. Sobresale el descenso importante en los niveles de exclusión, ya que en 2017 se alcanzó el mínimo del período 2006-2017. De cada cien estudiantes matriculados en la secundaria tradicional, solo siete salieron de las aulas, en comparación con el decenio previo, cuando la cifra era de trece. Sin embargo, la escolaridad promedio de la población sigue siendo insuficiente para lograr mejoras en la productividad y en las opciones para desempeñar empleos

más calificados, pues persiste el desafío de universalizar la educación secundaria.

En la mayoría de los indicadores, el hecho de que se mantenga la tendencia no es una buena noticia. Por ejemplo, persiste la falta de oportunidades en el mercado de trabajo, sobre todo para las mujeres y las personas jóvenes, mientras una quinta parte de los hogares sufre pobreza por ingresos. La reducción interanual de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, resulta insuficiente para revertir una trayectoria creciente y sostenida de más de quince años de desmejoras, por lo que el país está lejos de recuperar los niveles de equidad en la distribución de los ingresos que lo caracterizaron hasta mediados de los noventa.

Otros problemas estructurales se reflejan en las brechas de género. La tasa neta de participación laboral femenina sigue estancada, luego del dinamismo que mostró en la década de los noventa e inicios del siglo XXI, tema que se analiza

con mayor profundidad en la segunda parte de este capítulo. Una buena noticia es que en 2013 se inició una tendencia a la baja en el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes, que en 2017 alcanzó su valor mínimo, de 14,7%. Evitar que se revierta este logro requerirá un esfuerzo sostenido en los próximos años.

Para brindar una visión de conjunto con perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2017) con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>4</sup> (cuadro 2.2).

En la comparación con el resto del mundo, la gran mayoría de los indicadores sociales de Costa Rica se ubica en posiciones intermedias. En niveles altos están las variables relacionadas con salud y asistencia a la educación primaria y el

CUADRO 2.2

**Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2016**

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2017 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>				
	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora		
Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coberturas de la PEA en la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esperanza de vida</li> <li>Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>			
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población de 25 a 39 años que completó secundaria</li> <li>Viviendas con acceso a internet</li> <li>Inversión pública en educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidencia de la pobreza</li> <li>Tasa de desempleo</li> <li>Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>Inversión social pública (% PIB)</li> <li>Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jóvenes que no estudian ni trabajan</li> <li>Tasa de participación laboral femenina</li> <li>Ingreso promedio real del hogar</li> <li>Inversión pública en salud</li> </ul>		
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coefficiente de Gini</li> <li>Inversión social pública por persona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población en edad activa con secundaria completa o más</li> <li>Salario mínimo real</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tasa de homicidios</li> </ul>		
<b>Tipo de resultado</b>	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2016 se compara con el valor obtenido en 2017, y el crecimiento anual de 2017 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2016.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el coeficiente de Gini y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.

c/ "Se mantiene" significa que en 2017 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2016, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.



tercer ciclo de secundaria. En el extremo bajo, con resultados desfavorables, están la desigualdad de ingresos, el logro educativo de la fuerza de trabajo, la tasa de homicidios y la inversión social pública por persona.

### Récord de homicidios en 2017, impulsado por el crimen organizado

Como se dijo, en 2017 hubo un notable retroceso en los homicidios, principal indicador sobre el estado de la seguridad ciudadana. La tasa alcanzó 12,2 casos por 100.000 habitantes, con un total de 603 víctimas. Esta cifra es el máximo histórico que registra el país.

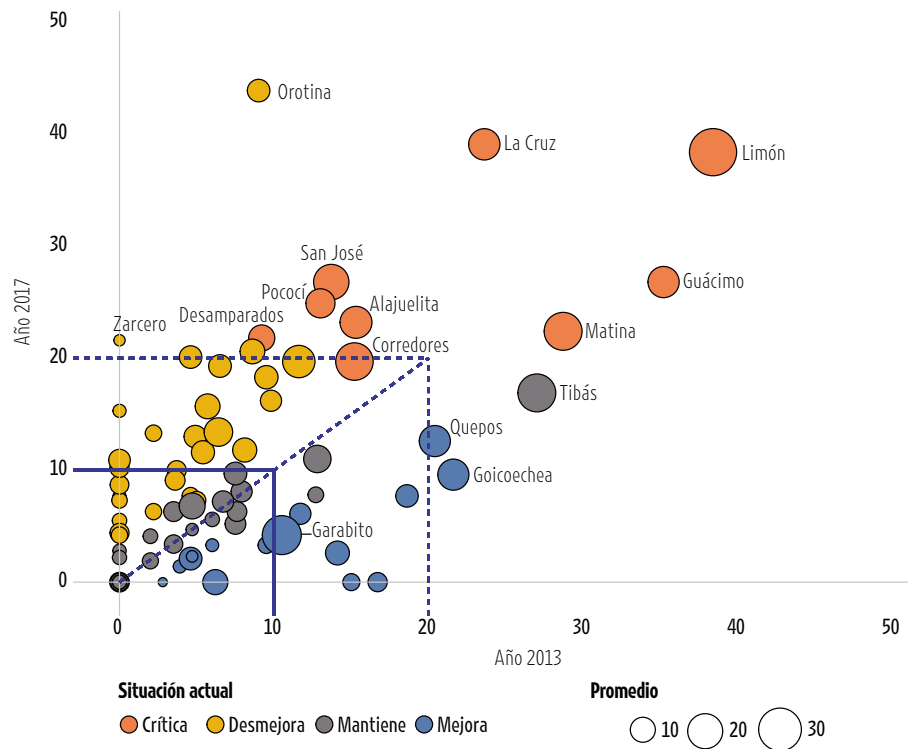
Es importante ubicar estos datos en el contexto mundial. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) en 2016 la tasa global de homicidios fue 6,2 por 100.000 habitantes y de 2,2 para los países de altos ingresos (más desarrollados). África del Sur y América Central muestran promedios cuatro veces mayores, lo que las convierte en las regiones más violentas del mundo entre aquellas que no están en guerra. Sudamérica y el Caribe también exhiben tasas elevadas (22,3). Hay países en el Istmo que ostentan tasas arriba de 60, como El Salvador y Honduras, aunque las han ido reduciendo en los últimos años (pues eran superiores a 70). Entre las causas de este flagelo en las regiones más violentas destacan el narcotráfico y la delincuencia organizada (Comesco, 2017).

Varias investigaciones, entre ellas las realizadas por el PNUD (2005 y 2013) y la UNODC (2016), señalan que si bien los homicidios son fenómenos multicausales, están vinculados a la desigualdad de ingresos. Los países con mayores coeficientes de Gini muestran tasas de homicidio doloso entre seis y nueve veces mayores que aquellos que exhiben niveles medios o bajos de desigualdad.

En Costa Rica, tal como se ha reseñado en Informes anteriores, el método más común para cometer homicidios dolosos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 72% de los casos reportados en 2017, la proporción más alta desde 1980 (período con datos disponibles). El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde a hombres jóvenes (60%),

GRÁFICO 2.1

### Tasa de homicidios dolosos, por cantón<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)



a/ El tamaño de la esfera representa el promedio del período 2003-2017. La situación actual se califica con base en la tasa del 2017, junto con la tasa promedio y el crecimiento interanual observado entre 2013 y 2017. La situación es crítica cuando se duplica (o más) el umbral establecido por la OMS, de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Subproceso de Estadística, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

costarricenses (84%) y con edades de entre 18 y 34 años (62%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (50%), seguido por discusión y riña (16%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (15%) y violencia doméstica (5%). El 90% de las víctimas fueron hombres.

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados a lo interno del país. Las tasas por cantón evidencian que algunos duplican, triplican y hasta cuadruplican el promedio nacional. En total, 24 de los 81 cantones superan la tasa general; además, entre 2016 y 2017 el indicador aumentó en el 45% de los cantones y se redujo en el 39%.

El gráfico 2.1 relaciona la tasa de homicidios dolosos por cantón en los dos años que registraron los valores extremos de la presente década: el más bajo en 2013 (eje horizontal) y el más alto en 2017 (eje vertical). El tamaño de las esferas

representa el promedio del período 2003-2017 —cuanto más grande, mayores tasas en el mediano plazo— y el color describe la situación actual. Con líneas punteadas se ilustran las tasas de 10 y 20 homicidios por cada 100.000 habitantes. En situación crítica, con tasas que superan esos umbrales están nueve localidades (11%). Las que se sitúan por encima de la diagonal mostraron incrementos entre 2013 y 2017, un total de 49 comunidades (60%); la situación contraria se da en los cantones ubicados por debajo.

En los últimos años Garabito ha logrado reducir sus elevadas tasas históricas, que durante el período 2003-2011 alcanzaron un promedio de 33,3; en 2017 el registro fue de 4,2. Por otra parte, hay dos cantones que sobresalen por la ausencia de homicidios desde 2005: Valverde Vega y Hojancha. En la segunda parte de este capítulo se analizan en profundidad

los patrones territoriales de los homicidios y la incautación de drogas en Costa Rica a nivel distrital.

En lo que respecta a los femicidios perpetrados por parejas masculinas, en 2017 se presentaron 14 casos, 3 más que en 2016 y 4 más que el promedio de la última década (10). En 6 de ellos había antecedentes de agresión, en 5 amenazas de muerte y en 1 medidas de protección vigentes. En la mitad había hijos en común. Diez fueron perpetrados en la residencia de la víctima. Los asesinatos de mujeres por motivos pasionales o sentimentales, cometidos por exesposos, exconcubinos, novios o exnovios, o bien por atacantes sexuales o acosadores<sup>5</sup>, suman 12, 4 menos que en 2016. Por lo tanto, en 2017 hubo un total de 26 femicidios, cifra similar a la mediana del período 1994-2017.

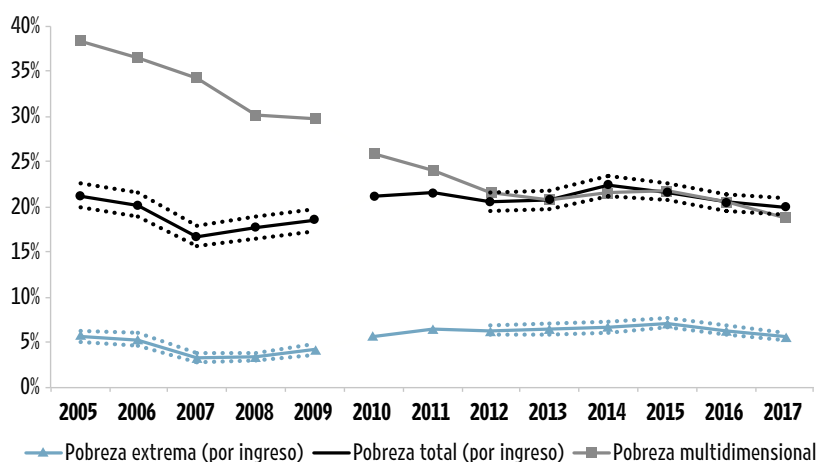
### Sin cambios en niveles de pobreza por ingresos

Una vez más, en 2017 persistieron los problemas estructurales relacionados con la falta de oportunidades para que todos los habitantes del país tengan acceso a un ingreso digno. Estas dificultades se manifiestan en la elevada desigualdad de ingresos, en la incapacidad para lograr reducciones sostenidas en la pobreza, en un mercado de trabajo que crea escasas oportunidades de empleo y tiene barreras de entrada para ciertos grupos como las mujeres y las personas jóvenes, en un desempleo alto y en un estancamiento (o contracción) en los ingresos de la mayoría de la población.

En materia de pobreza, este capítulo utiliza dos mediciones: por línea de ingreso<sup>6</sup> y el método multidimensional<sup>7</sup>. Según el primer enfoque, una quinta parte de los hogares es pobre (20,0% en 2017). Este indicador se mantiene estancado desde 1994, con algunas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), en un 20%. El gráfico 2.2 muestra la evolución en la última década. Para el 2017 se calcula que 305.231 hogares y 1.092.403 personas eran pobres por insuficiencia de ingresos. La variación de 2017 con respecto a 2016 no se considera estadísticamente significativa.

La extrema pobreza sí mostró una reducción sustancial, al pasar de 6,3%

GRÁFICO 2.2  
Evolución de la incidencia de la pobreza, por método



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza). No están disponibles para las encuestas de hogares (Enaho) de 2010 y 2011.

Fuente: Elaboración propia, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

en 2016 a 5,7% en 2017. En términos absolutos, se estima que 8.341 hogares y 36.847 personas salieron de esta condición. A pesar de ello, los ingresos de 86.663 hogares y 306.510 personas se mantuvieron por debajo del costo de la canasta básica alimentaria.

La pobreza afecta más a los hogares rurales que a los urbanos (gráficos 2.3). Destaca la tendencia decreciente en el porcentaje rural desde el 2015, versus el estancamiento en el urbano, lo cual explica que en 2017 la brecha entre ambas zonas alcanzara el mínimo desde 2010. Por regiones, ningún cambio entre 2016 y 2017 en la pobreza total se considera estadísticamente significativo, mientras que en la extrema se registraron bajas en la Chorotega<sup>8</sup> y la Huetar Norte.

Medida por el método multidimensional, la pobreza sí muestra una reducción en casi todo el período para el cual se tienen estimaciones. En 2005 un 38% de los hogares estaba afectado por esta condición, cifra que casi duplicaba la obtenida por el método de ingresos (gráfico 2.2). Hasta ahora el mínimo corresponde al año 2017, con un 18,8%, equivalente a 286.852 hogares y 1.138.768 personas. La variación con respecto al 2016 se considera estadísticamente significativa. La disminución se debe sobre todo a

las mejoras en el acceso y uso de internet, seguido por la mayor asistencia a la educación regular. Entre 2005 y 2015 la carencia de hogares “sin uso de internet” bajó un 63%, lo que explica cerca del 43% del descenso en la pobreza multidimensional.

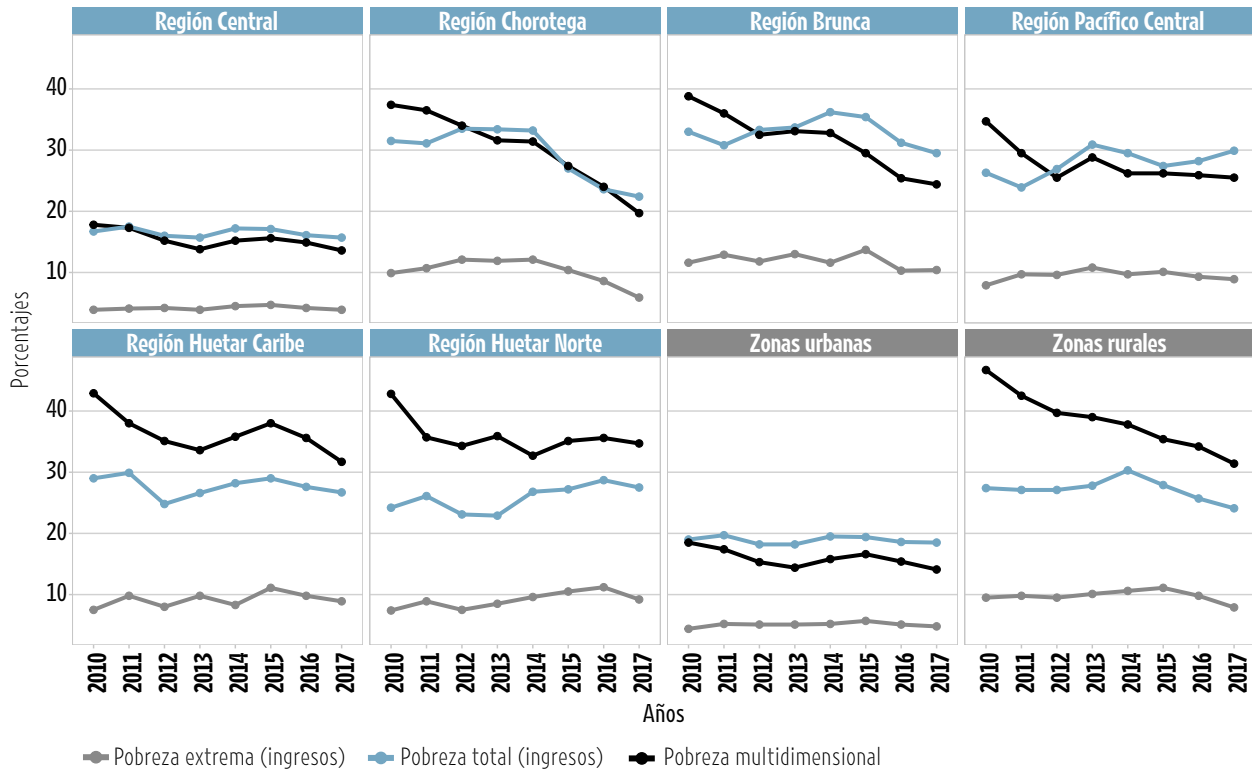
En las zonas urbanas el indicador disminuyó 1,3 puntos porcentuales, frente a 2,8 en las rurales. No obstante, el porcentaje rural más que duplica al urbano. Las regiones huetares presentan la situación más desfavorable, mientras que la Chorotega exhibe una tendencia a la baja, similar a la pobreza medida por ingresos (gráficos 2.3).

Al calcular la intensidad de la pobreza multidimensional, entendida como el número de carencias que, típicamente, experimenta un hogar pobre, el resultado es de un 27,3%, lo cual significa que, en promedio, los hogares pobres presentan entre 5 y 6 privaciones. Este indicador se mantuvo estable durante todo el período analizado.

Por dimensiones, la más importante es vivienda y uso de internet (26,8%), seguida por salud (22,5%), educación (21,7%) y trabajo (18,8%), mientras en el extremo inferior se ubica protección social (10,2%). Por indicadores, la pobreza multidimensional afecta con mayor fuerza

GRÁFICO 2.3

Evolución de la incidencia de la pobreza, por método, según zona y región



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

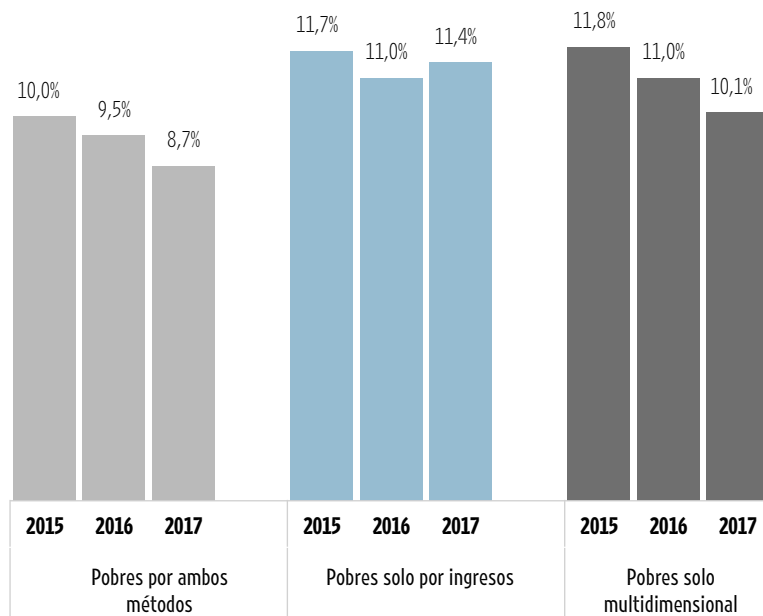
a los hogares que tienen las siguientes condiciones: sin seguro de salud de la CCSS (64,4%), bajo desarrollo de capital humano (60,4%), incumplimiento de derechos laborales (50,4%) y mal estado del techo o piso de la vivienda (46,3%).

Un 30,2% de los hogares es pobre por ingresos, por el método multidimensional o por ambos

A pesar de que las mediciones de pobreza por ingresos y multidimensional calculan las privaciones humanas, utilizan técnicas distintas, por lo que los hogares considerados como pobres en una estimación no necesariamente lo son en la otra. Del total de hogares del país, un 8,7% es clasificado como pobre por los dos métodos, lo que representa un descenso de 0,8 puntos porcentuales con respecto al 2016. Un 11,4% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,1% lo es por el enfoque multidimensional (gráfico 2.4). Esto significa que,

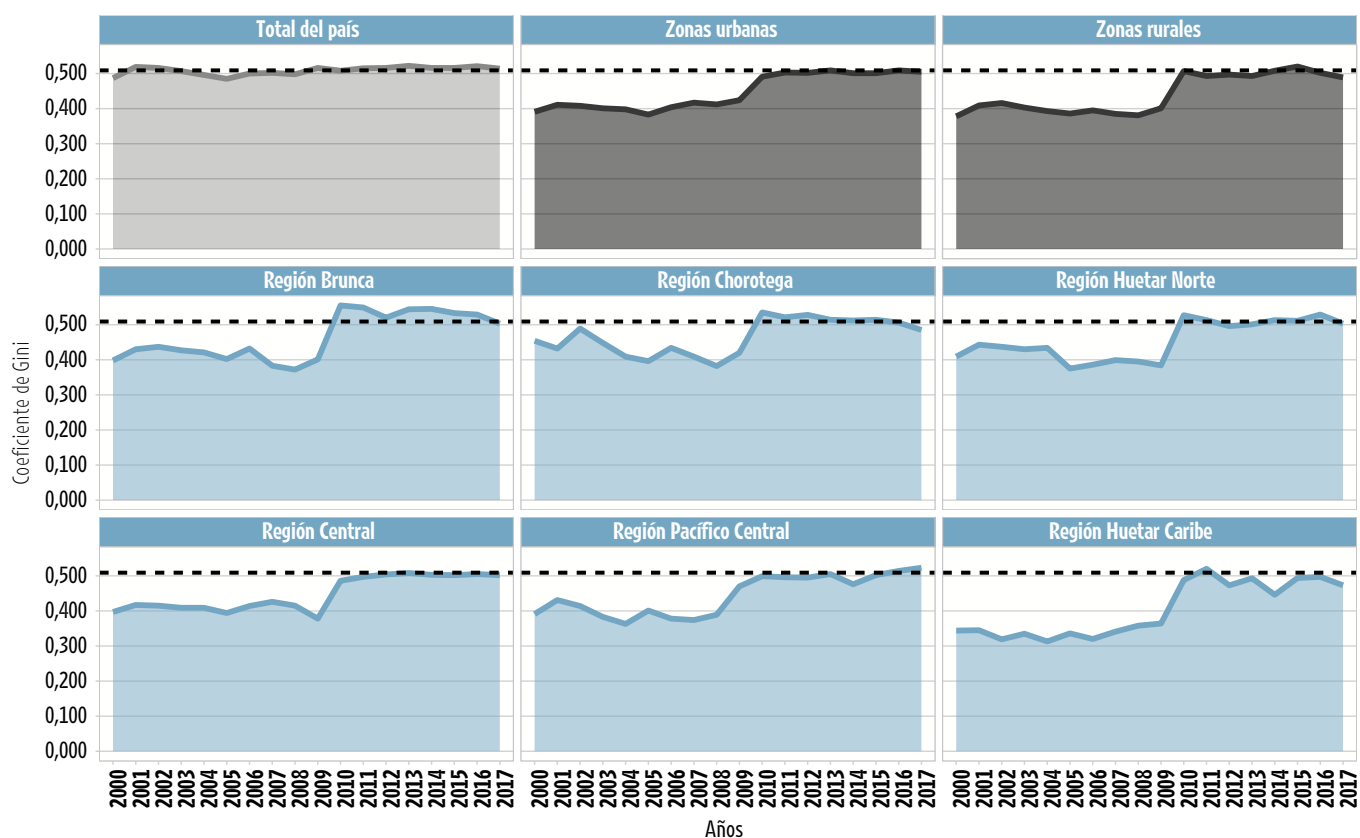
GRÁFICO 2.4

Porcentaje de hogares afectados por la pobreza, según método



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.5

Coeficiente de Gini, total y por zona y región<sup>a/</sup>

a/ La línea punteada representa el promedio del total del país para el período 2001-2017.

Fuente: Elaboración propia, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

de todos los hogares pobres, solo un 29% lo es simultáneamente por ambas clasificaciones.

Estos resultados también revelan que poco más de dos terceras partes de los hogares en Costa Rica (69,8%) no son pobres, pero el restante 30,2% sufre algún tipo de pobreza, ya sea monetaria, multidimensional o ambas. Esto equivale a 459.864 hogares y 1.695.097 personas.

Los pobres por ambos métodos se asemejan a los multidimensionales en carencias más estructurales, relacionadas con educación, seguridad social y acceso a servicios en la vivienda; y comparten con los pobres por ingresos los problemas del mercado laboral, las jefaturas femeninas sin pareja y los hogares que recibe algún subsidio público o beca para estudiar. Estos hallazgos plantean retos importantes para la política pública, pues la población en pobreza que demanda

programas sociales es más elevada de lo que se suponía y cada grupo presenta características particulares que requieren programas diferenciados.

#### Persiste elevada desigualdad de ingresos, a pesar de reducción del 1,4% en 2017

Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), entre 2016 y 2017 el coeficiente de Gini<sup>9</sup> se redujo un 1,4%, al pasar de 0,521 a 0,514. El cambio es estadísticamente significativo, pero de bajo impacto, pues la desigualdad de ingresos se mantiene elevada, tanto en comparación con la tendencia histórica como en el contexto internacional.

Los gráficos 2.5 muestran la situación por zona y región. Las variaciones más notables se dieron en las zonas rurales y en cuatro regiones: Brunca, Huetar Norte, Chorotega y Huetar Caribe. Esta

última ostenta la cifra más baja del país (0,473). Solo la Pacífico Central experimentó un crecimiento, que la ubica como la región más desigual de Costa Rica. Como tendencia, es claro que a inicios del siglo XXI las zonas y regiones eran más equitativas a lo interno, con niveles por debajo del total del país, pero eran más heterogéneas entre sí, lo que incidía en un alto promedio nacional. Esta situación cambió, y actualmente casi todas ostentan niveles de desigualdad similares al total, lo cual evidencia más desigualdad a lo interno de las regiones.

La magnitud del aumento tendencial en la desigualdad se aprecia mejor al analizarla en términos comparativos. Históricamente, América Latina y el Caribe (ALC) se ha caracterizado por tener una elevada desigualdad, con el coeficiente de Gini más alto del mundo (medido a partir del ingreso captado en

las encuestas de hogares). El país más equitativo de ALC –Uruguay– es más desigual que cualquier nación de Europa y Asia Central. Además, todos los países de ALC tienen coeficientes de Gini superiores al promedio del resto de regiones, con excepción de África subsahariana (Cepal, 2018).

Costa Rica pasó de ser uno de los países más equitativos de la región, a estar en rangos similares al promedio, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El crecimiento es evidente en el promedio por década del coeficiente de Gini: 0,472 en los noventa, 0,503 en el período 2000-2009 y 0,516 en 2010-2017. En 2016 el país ocupó la posición 14 entre 18 naciones de ALC.

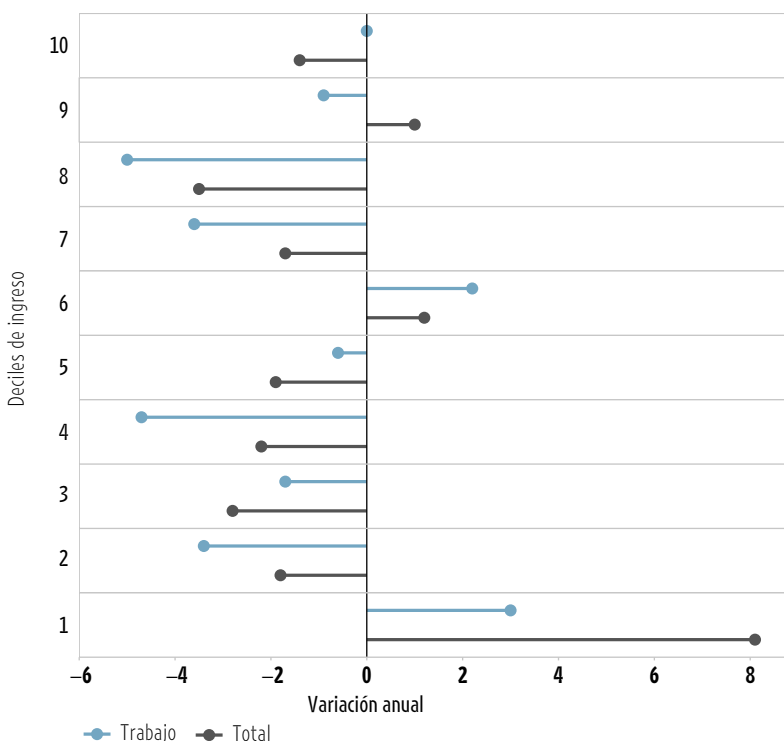
De acuerdo con la Cepal (2016), la elevada concentración del ingreso en América Latina guarda una estrecha relación con la insuficiente progresividad de sus políticas fiscales y sociales, sobre todo en comparación con los países desarrollados. En la región, los niveles medios de desigualdad calculados con los ingresos de mercado (es decir, antes de la inversión social pública, los impuestos directos y las transferencias) son levemente superiores a los que presentan las naciones de la OCDE, pero los sistemas tributarios y el gasto público social son menos efectivos a la hora de mejorar la distribución de los ingresos disponibles.

Para el promedio de Latinoamérica, cuando se consideran los impuestos directos el coeficiente de Gini solo baja 3 puntos porcentuales, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduce en 6 puntos adicionales. Para Costa Rica, la Cepal estima que el efecto conjunto de ambos factores es una disminución de 12,1 puntos, y que el aporte de la educación y la salud a ese resultado duplica el de los impuestos y otras transferencias públicas. En los países de la OCDE el impacto redistributivo de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio 17 puntos porcentuales, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público asciende a 7 puntos (Cepal, 2018).

En el marco de la discusión sobre la reforma fiscal, Costa Rica debe considerar la imperiosa necesidad de disminuir

GRÁFICO 2.6

Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, total y por trabajo, según decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>. 2016-2017



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

la regresividad del sistema tributario e incrementar la participación de los impuestos directos. Tal como lo señaló el economista Joseph Stiglitz, en una conferencia dictada en el Teatro Nacional de Costa Rica el 26 de abril de 2018, una mayor progresividad de los ingresos tributarios debe aumentar los impuestos sobre la propiedad inmueble y las ganancias no habituales de capital (especialmente sobre el suelo). En materia de inversión social, en su entrega anterior este Informe demostró que por esa vía Costa Rica tiene capacidad para atenuar la desigualdad, pero también requiere mejorar la eficiencia de su gestión.

#### Los ingresos crecen en grupos más pobres, se contraen en el resto

En 2017 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.034.362 colones, lo que equivale a una disminución real de 1,1 con respecto al 2016.

El ingreso por trabajo (que representa el 80% del total) también se redujo, en 1,4%, al igual que las rentas de la propiedad (-10,6%). El único componente que aumentó fueron los subsidios estatales y las becas (1,7%), dirigidos sobre todo a los sectores más pobres.

En promedio, los hogares rurales perciben ingresos que son un 41,7% menores que los urbanos. Además, entre 2016 y 2017 este indicador creció en la primera de esas zonas (1,0%) y disminuyó en la segunda (-1,4%).

¿Por qué se redujo la desigualdad en 2017 si los ingresos de la mayoría de las familias disminuyeron? La respuesta es que los grupos más pobres fueron favorecidos de modo significativo por las transferencias sociales, mientras que el resto de la población vio decrecer sus ingresos, en especial los provenientes del trabajo (gráfico 2.6). Es decir, la baja en la desigualdad se explica por una reducción



en los ingresos de casi todos los hogares, junto con un incremento en los grupos más pobres. Un dato relevante es que los ingresos del primer decil (10% de hogares más pobres) registran un crecimiento real acumulado del 16% en los últimos dos años, fundamentalmente por los subsidios estatales. Será difícil que esta situación sea sostenible en los próximos años, si no se logra resolver el problema fiscal que enfrenta el país.

Otra forma de analizar la desigualdad es el enfoque por clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

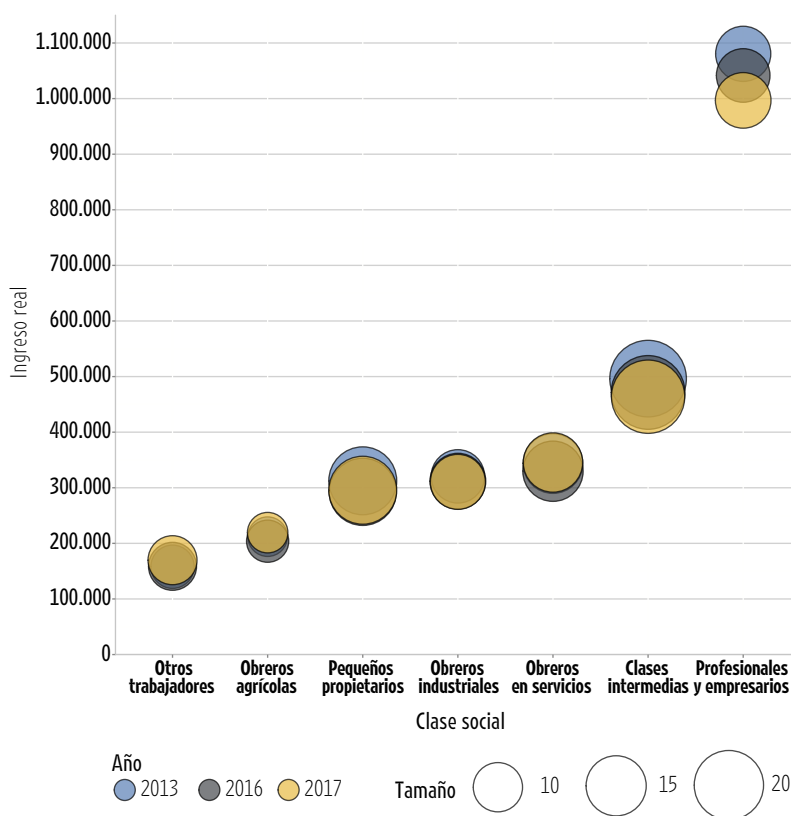
Desde esta perspectiva, en 2017 la estructura laboral por clases sociales era la siguiente (en orden descendente):

- 22%: clases intermedias (incluye trabajadores técnicos y de servicios administrativos),
- 19%: pequeños propietarios (incluye campesinado y propietarios de microempresas artesanales o comerciales),
- 15%: obreros en servicios,
- 13%: profesionales y medianos empresarios,
- 12%: obreros industriales,
- 10%: otros trabajadores (incluye el autoempleo de baja calificación),
- 7%: obreros agrícolas, y
- 2%: clase alta (grandes empresarios y puestos gerenciales).

Entre 2016 y 2017 los ingresos promedio mensuales por trabajo mostraron resultados dispares en términos reales entre clases sociales (gráfico 2.7). Los aumentos más significativos se dieron

GRÁFICO 2.7

**Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase<sup>a/</sup>**



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente, debido que las encuestas de hogares no captan de manera adecuada a los hogares más ricos, los cuales están subestimados.

Fuente: Elaboración propia, con datos de las Enaho, del INEC.

en los obreros agrícolas (7,6%), seguidos por los otros trabajadores (6,9%) y los obreros en servicios (4,8%). Por su parte, los profesionales y medianos empresarios y las clases intermedias vieron mermados sus ingresos. Los mayores crecimientos se dieron en las clases más bajas, situación positiva pero insuficiente para mejorar las condiciones de vida de esos trabajadores y sus familias, pues sus ingresos son tan bajos, que el incremento resulta mayor en términos porcentuales que monetarios, lo que implica que muchos de ellos aún están lejos de superar la línea de pobreza.

Además, para algunas clases sociales los ingresos del 2017 fueron inferiores a los percibidos en 2013 (gráfico 2.7). Destacan los casos de los profesionales y medianos empresarios, las clases intermedias, los obreros industriales y los

pequeños propietarios. Por el contrario, las clases con los ingresos más bajos, como los obreros agrícolas y los otros trabajadores, junto con los obreros en servicios, registraron ingresos similares en ambos años.

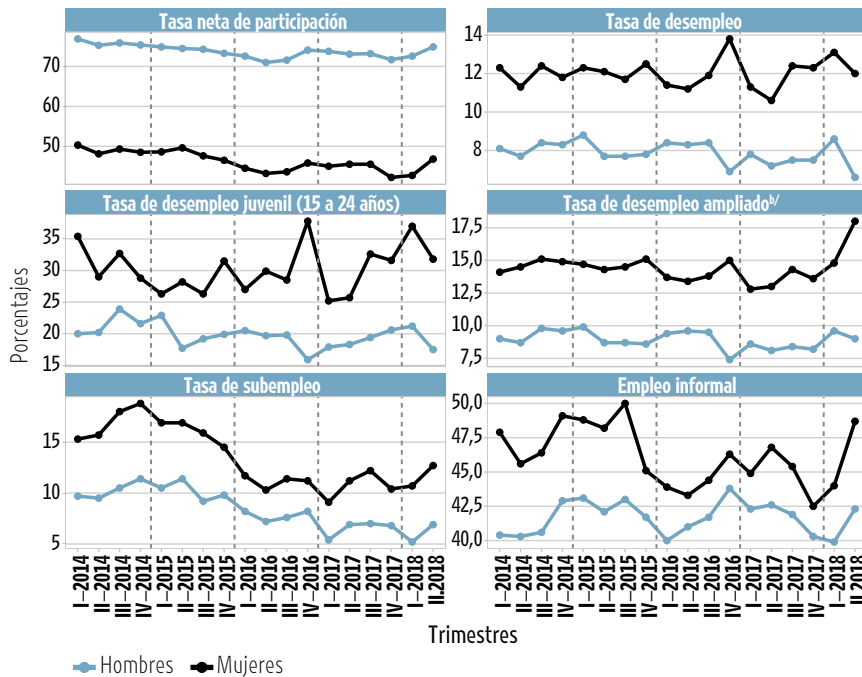
### Continúan problemas de empleo, especialmente para las mujeres

En materia social, uno de los principales problemas estructurales de Costa Rica está en el mercado trabajo, el cual acumula ya varios años de no generar puestos suficientes. Esto repercute en los indicadores de pobreza y desigualdad, debido a que más del 80% de los ingresos de los hogares proviene del empleo.

Cada trimestre, a partir del tercero de 2010, el INEC realiza la Encuesta Continua de Empleo (ECE). El análisis basado en esa fuente<sup>10</sup> muestra una

GRÁFICOS 2.8

Indicadores seleccionados del mercado laboral<sup>a/</sup>, por sexo

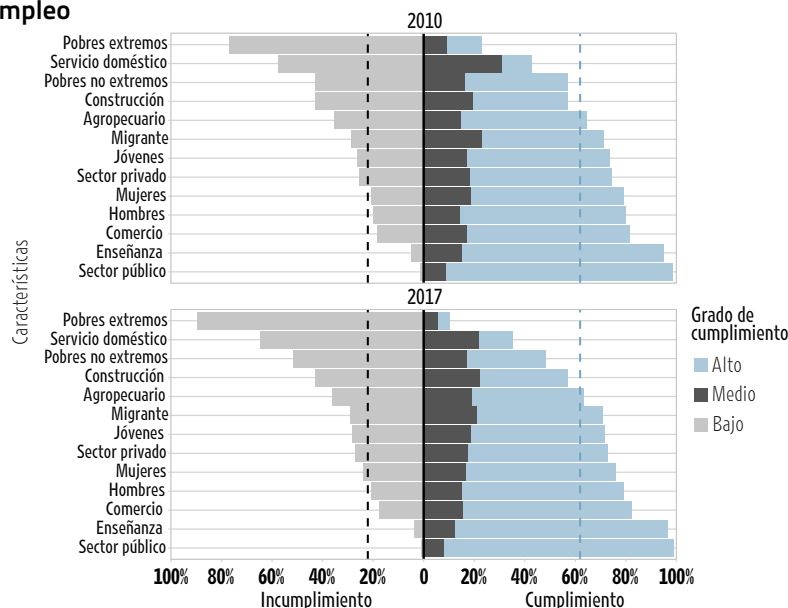


a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.  
 b/ La tasa de desempleo ampliada incluye, además de la población desempleada, a la población que está fuera de la fuerza de trabajo y disponible, pero desalentada.

Fuente: Elaboración propia, con datos de las ECE, del INEC.

GRÁFICOS 2.8

Grado de cumplimiento de las garantías laborales<sup>a/</sup>, por características del empleo



a/ Las seis garantías laborales consideradas (aguinaldo, días pagos por enfermedad, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento directo ante la CCSS) se clasificaron en tres grupos según su grado de cumplimiento: "alto" significa que se cumplen 5 o 6, "medio", de 2 a 4, y "bajo", 1 o ninguna. Las líneas punteadas representan el promedio de cada grupo en 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

enorme volatilidad. Desde 2014, los trimestres que registran un desempeño negativo se han caracterizado por la contracción de la fuerza de trabajo y las personas ocupadas, la persistencia del desempleo en niveles altos y la disminución en las tasas netas de participación y de ocupación. Luego, cuando la oferta del mercado laboral da señales de recuperación, como en 2017 o en el segundo trimestre del 2018, los resultados son dispares, ya que las buenas noticias –como el incremento de la participación laboral, la reducción del desempleo o el crecimiento de los puestos generados– se conjugan con la expansión de la informalidad, el aumento del subempleo y de las personas desalentadas que no encuentran trabajo, mientras se mantienen las brechas de género (gráficos 2.8). El capítulo 3 de este Informe incluye un estudio exhaustivo sobre la relación entre el mercado laboral, el crecimiento económico y el cambio demográfico, así como entre la estructura productiva y la desigualdad de ingresos.

El cumplimiento de las garantías laborales y el salario mínimo<sup>11</sup>, así como la cobertura de la seguridad social, son vías que permiten traducir el crecimiento económico en bienestar para los trabajadores y sus familias, así como reducir la pobreza y la desigualdad.

Desde el 2010, año en que las encuestas de hogares comenzaron a recabar datos sobre el cumplimiento de las garantías laborales, se reportan pocos avances. Según la Enaho 2017, un 41,4% de las personas asalariadas goza de las seis garantías legalmente establecidas (aguinaldo, días pagos por enfermedad, vacaciones pagas, seguro de riesgos del trabajo, horas extra y aseguramiento directo en la CCSS), mientras un 17% no tiene acceso a ninguna. Con respecto al 2016 se observa una mejora de 3,6 puntos porcentuales. Los derechos que más se cumplen son el aguinaldo y el pago de días por enfermedad, de los cuales disfrutaban 3 de cada 4 personas. Cerca de 7 de cada 10 trabajadores tienen vacaciones pagas o están asegurados en la CCSS, 6 poseen seguro de riesgos de trabajo y a 5 se les reconocen las horas extra.

El gráfico 2.9 muestra el grado de acatamiento de las garantías según carac-



terísticas del empleo entre 2010 y 2017. La información está organizada en tres categorías de cumplimiento: i) alto, que corresponde al porcentaje de trabajadores que obtienen 5 o 6 garantías, ii) medio, de 2 a 4, y iii) bajo, 1 o ninguna. Las líneas punteadas representan el promedio de cada grupo en el año 2017.

Persiste un bajo cumplimiento entre las personas menos especializadas, que trabajan en los sectores de servicio doméstico, construcción y agropecuario. Por el contrario, los empleados del sector público y de actividades de enseñanza presentan un alto cumplimiento. Otros grupos que muestran condiciones laborales precarias son los pobres, sobre todo extremos –cuya situación se agravó en la presente década–, los inmigrantes y la población joven.

Si la economía no logra recuperar el dinamismo en la generación de empleo, en el corto plazo un evento exógeno podría agudizar la frágil situación del mercado laboral. Por ejemplo, la crisis política y humanitaria que vive Nicaragua desde el segundo trimestre del 2018 ha ocasionado importantes flujos migratorios hacia Costa Rica. En este contexto resulta relevante comprender las características de la participación laboral de esa población. En un estudio realizado en el marco del proyecto Estado de la Región, Guzmán y Mora (s.f.) buscaron determinar si los nicaragüenses desplazan el empleo de los costarricenses (recuadro 2.1). Encontraron que los primeros trabajan en actividades de bajo ingreso y poca calificación, por lo que es en esos estratos donde podría darse alguna sustitución de mano de obra nacional. Conforme aumenta el nivel educativo, a partir de la secundaria completa, la proporción de nicaragüenses prácticamente desaparece.

Siendo el objetivo central de la atención de los migrantes el respeto a sus derechos humanos, desde el punto de vista de la política social la nueva presión migratoria impone desafíos en términos sanitarios, no tanto laborales, siempre y cuando la oleada migratoria sea temporal.

### Crecimiento desigual de la inversión social pública

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento

RECUADRO 2.1

#### Situación laboral de la migración nicaragüense en Costa Rica

En 2016 las personas nicaragüenses representaron un 10,1% de la población económicamente activa (PEA) de Costa Rica. La mayoría son jóvenes, con bajo perfil educativo (55% con primaria o menos), factores que hacen que su inserción laboral se concentre en actividades y puestos de baja productividad y remuneración, en los que la participación de costarricenses y extranjeros de otras nacionalidades es menor.

Al igual que en las últimas décadas, agricultura (16,6%), construcción (16,7%), servicio doméstico (15,7%), comercio (15,1%) y, en menor medida, industria manufacturera (10,5%) fueron las ramas que absorbieron la mayor parte de la mano de obra nicaragüense en el año indicado. En estas actividades también hay una participación importante, pero inferior, de costarricenses y otros extranjeros.

Cerca de la mitad de las personas nicaragüenses desempeña oficios elementales (como peón agrícola o de construcción), frente a solo un 24% de costarricenses y un 12% del resto de extranjeros. En contraste, la presencia nicaragüense en puestos de tipo profesional o técnico medio representa menos del 5%, proporción mucho menor a la de los otros extranjeros (42%) y los costarricenses (23,7%).

Con el fin de determinar si la inserción laboral de nicaragüenses complementa o sustituye a la mano de obra costarricense, se analizó la distribución de inmigrantes de ese origen en diez grupos (deciles), calculados a partir de los ingresos de los ocupados nacionales y ordenados de menor a mayor, según nivel educativo. Cada grupo contiene el 10% de ese segmento específico (costarricenses ocupados). Si la proporción de

nicaragüenses supera esa cifra, significa que su concentración es mayor a la de los costarricenses (gráficos 2.10). Los resultados revelan que la participación de este grupo en el total de ocupados es proporcionalmente mayor en los deciles de ocupados de ingreso bajo o medio, pero se reduce de manera significativa en los más altos. Entre las personas con primaria incompleta o menos la cifra fluctúa entre 11% y 17% en los deciles más altos, lo que evidencia que es en ese segmento donde podría darse una sustitución. Conforme aumenta el nivel educativo, la proporción de nicaragüenses en los deciles altos disminuye.

La investigación también calculó un modelo *logit*<sup>2</sup> para identificar en qué medida, distintos porcentajes de población inmigrante según capital humano (nivel educativo y experiencia) afectan la probabilidad de inserción en distintas ramas. Los resultados evidencian complementariedad (efecto positivo sobre la probabilidad de inserción laboral de costarricenses) en las actividades agropecuarias, la industria manufacturera, la construcción y el servicio doméstico. Por otro lado, se observa competencia o sustitución en comercio y transporte, así como en comunicaciones.

En resumen, en Costa Rica las personas ocupadas nicaragüenses trabajan en actividades que se caracterizan por sus bajos niveles de ingreso, productividad y calificación, por lo que es en esos estratos donde podría darse una sustitución de mano de obra nacional. La presencia de nicaragüenses es muy baja entre la población con secundaria completa o más.

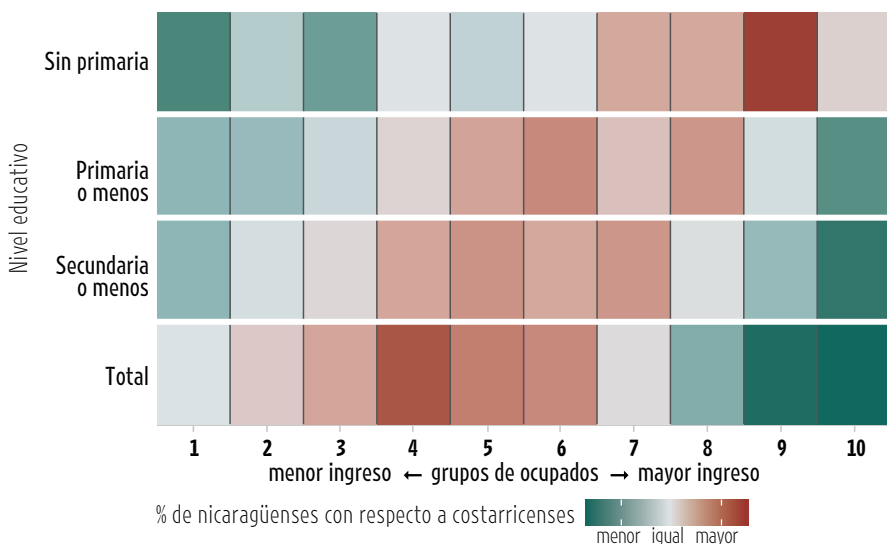
Fuente: Guzmán y Mora, s.f.

a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población. En 2017, la ISP en colones corrientes ascendió a 7,5 billones de colones (poco más de 13.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 4,2% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta

el crecimiento de la población entre esos años, la expansión real se reduce un poco (3,0%), pero sigue siendo vigorosa. El incremento equivale a un monto anual por habitante en torno a 1,5 millones de colones corrientes (2.667 dólares, aproximadamente) o 126.000 colones por mes por persona (222 dólares). Por ejemplo, en una familia de cuatro miembros

GRÁFICO 2.10

**Distribución de la población ocupada nicaragüense<sup>a/</sup> según nivel educativo. 2016**



a/ Las personas ocupadas costarricenses se ordenaron en diez grupos de igual tamaño, a partir de su ingreso en la ocupación principal, con base en su nivel educativo. Cada grupo contiene el 10% de ocupados costarricenses. El porcentaje de nicaragüenses es mayor al costarricense cuando se supera ese umbral, y viceversa.

Fuente: Guzmán y Mora, s.f., con datos de la Enaho, del INEC.

esto significaría cerca de 505.000 colones mensuales, monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado.

La variación interanual real de la ISP por persona entre 2016 y 2017 muestra desigualdades. Los servicios de educación crecieron 4,6%, favorecidos principalmente por la educación general (preescolar, primaria y secundaria) y los incentivos para estudiar; les sigue vivienda y territorio (4,4%), explicado por los servicios municipales; protección social se incrementó un 2,6%, sobre todo por las pensiones contributivas de la CCSS, mientras que salud se mantuvo sin cambios (0,6%). Por último, los servicios culturales y recreativos<sup>13</sup> mostraron la mayor expansión real (15%), pero su peso relativo dentro de la ISP es menor al 1%.

El gráfico 2.11 resume la variación por rubros sociales y criterios de acceso<sup>14</sup>. Los que exhibieron mayor expansión real parecen asociarse a grupos que tienen capacidad de organización e influencia, como servicios municipales y educación, en tanto que las bajas prioridades de crecimiento se relacionan con grupos que tienen debilidades de acción colectiva,

como servicios de vivienda, salud pública y pensiones no contributivas. En todos los casos hay leyes que obligan al Estado, pero este podría no sentirse igualmente comprometido a cumplirlas.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA** véase Mata y Trejos, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Aumentan coberturas efectivas en algunos programas sociales**

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, es una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. En 2009 fue objeto de una reforma legal (Ley 8783) tendiente a asegurar el financiamiento que proviene del Gobierno y ordenar la distribución de al menos la mitad de sus recursos, entre programas que ya costeara y otros nuevos que antes eran cargados al Presupuesto Nacional.

En 2017 los ingresos de Fodesaf ascendieron a 609.100 millones de colones corrientes y sus gastos a 566.142 millones, lo que arroja un superávit de 42.958 millones (7,1%). De acuerdo con esa institución, el 27 de diciembre de ese año el Gobierno Central depositó los fondos correspondientes al impuesto de ventas recolectado en los meses de noviembre y diciembre, por un monto de 41.925 millones de colones, que equivalen a un 6,9% del presupuesto total. Lo anterior, aunado al cierre de oficinas del Gobierno Central a partir del 22 de diciembre, imposibilitó el uso de dichos recursos.

Con los fondos disponibles, en 2017 Fodesaf financió veintiocho programas, ejecutados por veinte instituciones. En comparación con el año previo se destinaron más recursos a los CEN-Cinai y el IMAS; los comedores escolares, el seguro por cuenta del Estado y el bono de vivienda se mantuvieron estables y las transferencias del programa “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones (RNC) redujeron su participación (Mata y Trejos, 2018).

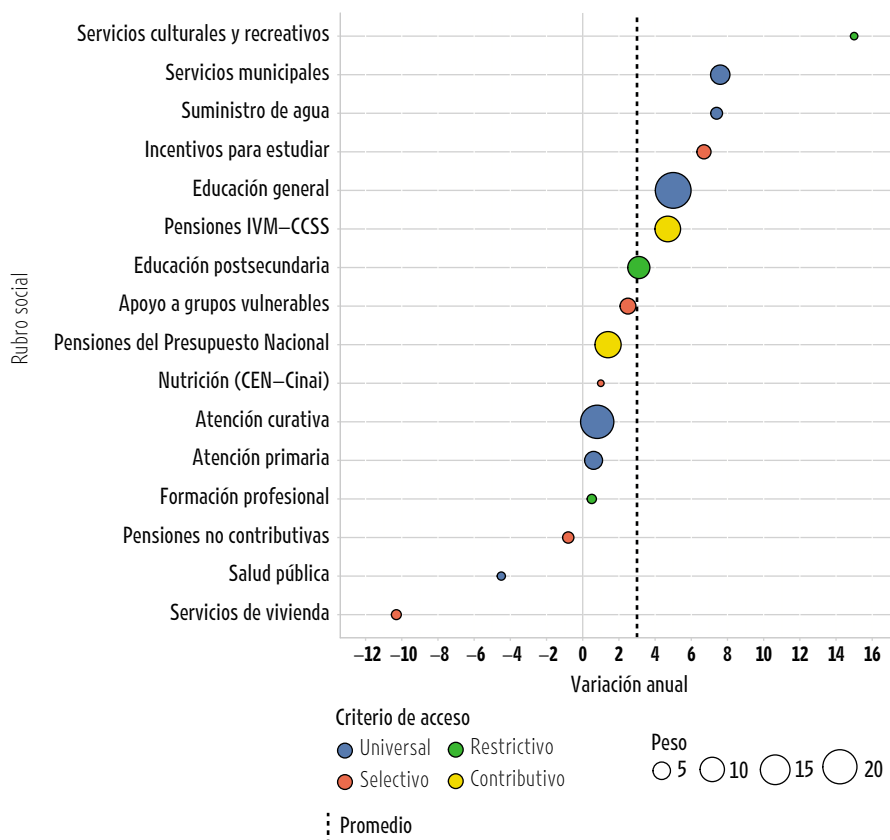
La gran diversidad de programas dificulta un análisis exhaustivo de todos ellos. Sin embargo, a partir de los informes trimestrales y anuales que las entidades ejecutoras presentan a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y los datos que la población provee en las encuestas de hogares, es posible estimar indicadores de cobertura efectiva y filtraciones.

Los informes de ejecución, junto con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), constituyen esfuerzos relevantes de innovación en la gestión de la política social, que buscan hacer un uso más eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales destinados al combate a la pobreza, así como contar con herramientas que permitan hacer evaluaciones sistemáticas y periódicas que promuevan la eficacia, eliminen duplicaciones y generen mayor coordinación interinstitucional. Sin embargo, son iniciativas que requieren consolidarse, pues aún se encuentran en una fase incipiente y vulnerable a la posibilidad de ser eliminados.

En esta edición se analizan tres programas: las pensiones del RNC (de la

GRÁFICO 2.11

### Variación real anual de la inversión social pública (ISP) per cápita<sup>a/</sup>, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2016-2017



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación media de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la STAP.

CCSS), los CEN-Cinai (del Ministerio de Salud) y las becas para estudiar (de Fonabe y “Avancemos”, del IMAS). En 2017 los montos que recibieron estos programas fueron, respectivamente: 126.135 millones de colones (22,3% del Fondo), 29.820,5 millones (5,3%) y 62.368 millones (11,1%). De estos últimos, 18.432 millones (3,3%) se giraron a Fonabe y 43.936 (7,8%) a “Avancemos”.

Cada programa tiene bien delimitada su población objetivo<sup>15</sup>. Con datos de las Enaho de 2013 y 2017, se calcularon las coberturas efectivas, que corresponden a la proporción de beneficiarios efectivos (personas que declaran recibir el beneficio y cumplen con los criterios de acceso) con respecto al total de la población objetivo. Los resultados se presentan en el gráfico 2.12. En los tres programas la

cobertura efectiva mejoró entre 2013 y 2017, sin importar la condición de pobreza. Los avances fueron mayores entre los pobres extremos.

Entregas anteriores de este Informe han reportado las filtraciones, es decir, la proporción de personas que reciben el beneficio sin cumplir con los requisitos establecidos. Considerando la dinámica de entrada y salida de la pobreza que se observa de un año a otro, el enfoque para analizar este tema no excluye de la población objetivo a los beneficiarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad a la pobreza, es decir, las filtraciones se calculan solo con los beneficiarios que se ubican en grupos de ingreso medio o alto. El gráfico 2.12 muestra que las filtraciones son de un 20%, aproximadamente, sin cambios importantes entre 2013 y 2017 (Mata y Trejos, 2018).

La contraparte de la cobertura efectiva es la población excluida, es decir, el porcentaje de personas que cumplen con los requisitos, pero no están siendo atendidas. La Enaho indaga si quienes conforman este grupo han gestionado su inclusión en los programas y, en caso negativo, los motivos para no hacerlo. Se registra una alta proporción de personas excluidas que nunca han solicitado acceso, cifra que supera el 80% en los CEN-Cinai y en las becas para estudiar, y desciende al 60% en el RNC. Entre las razones que justifican ese comportamiento destacan, para el promedio para los tres programas, las aducidas por las personas que dicen no necesitar o no calificar para recibir el beneficio (más del 65%), no conocer el programa (15%) o estar desmotivadas por los trámites que se deben realizar (8%).



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FODESAF Y PROGRAMAS SELECTIVOS

véase Mata y Trejos, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

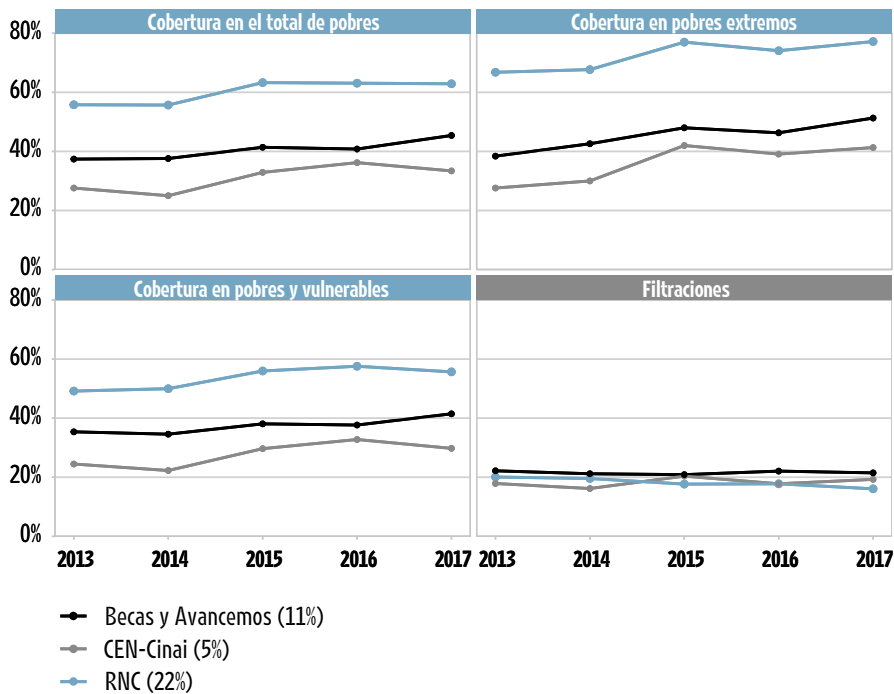
#### Pocos cambios en la estructura de la ISP entre los años 2000 y 2017

La serie de largo plazo de la ISP (1980-2017) se muestra en el gráfico 2.13. Se identifican dos períodos recientes de expansión real: la segunda mitad del decenio del 2000, interrumpida en 2010-2011 y a partir de 2012. Las tendencias por persona muestran que el efecto de la crisis de inicios de los años ochenta redujo en casi una cuarta parte y luego se mantuvo estancada durante veinticuatro años. En 2006 empezó una tendencia creciente y sostenida, aunque no fue sino hasta 2015 que superó su máximo histórico. En 2017 resultó apenas un 9% superior al monto real invertido 37 años atrás (Mata y Trejos, 2018).

La evolución de la ISP per cápita según distribución por rubro social permite identificar tendencias en los últimos diecisiete años<sup>16</sup>. Como se mencionó en un apartado anterior, en 2017 todas las funciones, excepto salud, crecieron por encima de la media del período. La mayor expansión se dio en los servicios

GRÁFICO 2.12

### Cobertura efectiva<sup>a/</sup> y filtraciones<sup>b/</sup>, según programa social selectivo<sup>c/</sup>. 2016



a/ Beneficiarios efectivos con respecto a la población objetivo. Se calcula con tres criterios de acceso según la condición de pobreza por ingresos.

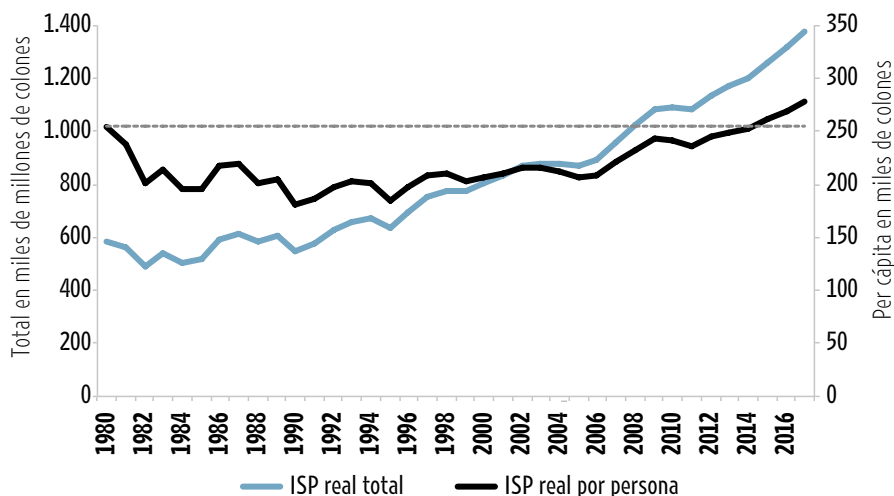
b/ Beneficiarios que no cumplen con el requisito de estar en condiciones de pobreza por ingresos o ser vulnerables a caer en ella.

c/ Los porcentajes entre paréntesis en la leyenda indican la proporción del presupuesto del Fodesaf destinado a cada programa en 2017. Los nombres completos de los programas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.13

### Inversión social pública (ISP), total y per cápita (en colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Mata y Trejos, 2018, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

educativos, que además ganaron participación, a costa de los servicios de salud y, en menor medida, de los de vivienda y territorio, pese a que estos últimos tuvieron un fuerte aumento en los últimos años (Mata y Trejos, 2018). De este modo, la ISP dirigida a la educación en 2017 casi duplicó en términos reales la del 2000. Por ejemplo, en relación con el PIB pasó de 5% a 7,9%. Esto lo convierte en el rubro más dinámico del presente siglo.

El gráfico 2.14 muestra la estructura de la ISP por tipo de programa en dos momentos: 2000 y 2017. Como se observa, esta es bastante rígida, con pocos cambios en su distribución. Los incrementos más significativos corresponden a los programas de educación, seguidos por las pensiones del régimen IVM de la CCSS y los servicios municipales. Por el contrario, pierden peso relativo la atención curativa, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, los servicios de vivienda, el suministro de agua y la formación profesional.

### No afectar a las personas pobres y vulnerables: el reto de una eventual política de contención del gasto

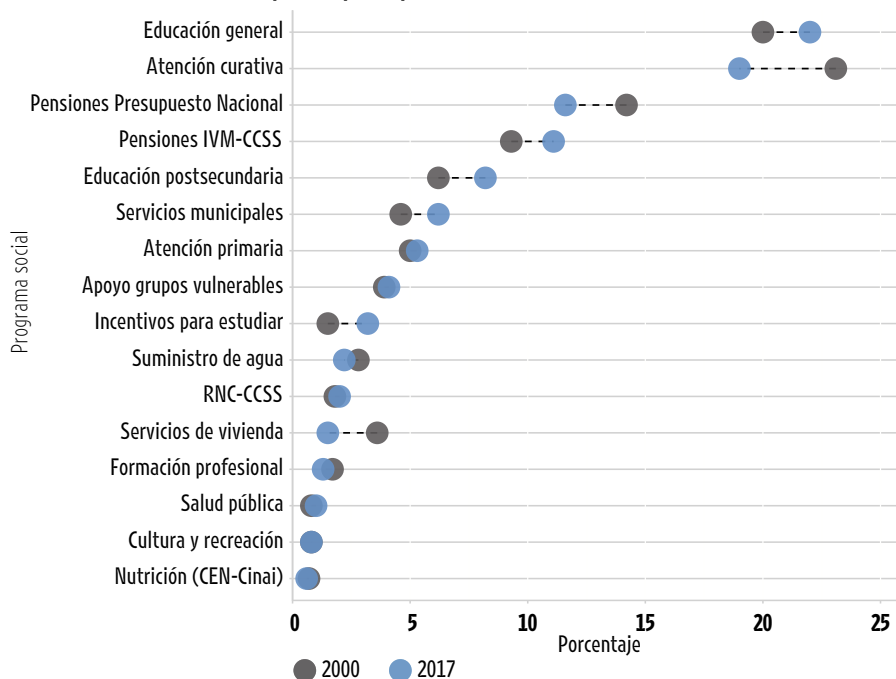
Dada la difícil situación fiscal del país, con un déficit que en 2017 alcanzó un 6,2% del PIB y una producción que crece alrededor del 3% por año, el financiamiento de la ISP puede empezar a sufrir las consecuencias. En el pasado Costa Rica cometió errores al enfrentar situaciones similares. En la crisis de deuda de la década de los ochenta se recortó la inversión en educación, lo que le costó al país una generación perdida por la baja escolaridad. Y a inicios del siglo XXI, las medidas de contención afectaron el financiamiento del Fodesaf y otras instituciones sociales, al establecer topes al crecimiento de los gastos y la práctica de trasladar recursos en los últimos meses del año, limitando así el tiempo disponible para que las instituciones pudieran ejecutarlos. Si los ajustes que hoy se requieren se dan por la vía de la inversión social, se perjudicaría a los grupos más desposeídos, que dependen de los servicios y transferencias del Estado (Mata y Trejos, 2018).

El economista jefe regional para



GRÁFICO 2.14

## Estructura de la ISP per cápita, por rubro social



Fuente: Elaboración propia, a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la STAP.

América Latina y el Caribe del Banco Mundial, en su informe de 2018 (Végh et al., 2018), señala que los países deben ser cautelosos al abordar sus procesos de ajuste fiscal, pues no deben hacerlo a expensas de reducir las transferencias sociales, pues estas últimas tienen importantes costos, tanto en la producción como en diversas medidas de inclusión social.

Trejos (2018) analizó el efecto de las transferencias estatales en dinero, derivadas de las políticas sociales selectivas, sobre el ingreso de los hogares y sus niveles de privación material entre 2010 y 2017. Determinó que las transferencias reducen la pobreza entre 2 y 3 puntos porcentuales, con un impacto mayor en las zonas rurales. Sin embargo, advierte que este efecto no alcanza a contrarrestar los resultados del mercado. Además, en el período de estudio no identificó mejoras en la eficiencia de los programas respectivos. Dado el deterioro creciente en las finanzas públicas, la sostenibilidad de los logros alcanzados demandará progresos sensibles en los indicadores de gestión (Trejos, 2018).

Las políticas de contención del gasto pueden orientarse en dos vías: i) recorte

de las transferencias en dinero que se hacen directamente a las personas, y ii) recorte de los recursos que se giran a las instituciones que ejecutan los programas. En el segundo caso, la entidad afectada podría limitar la calidad o el alcance de sus servicios, sin disminuir el número de beneficiarios, por ejemplo, reduciendo la cantidad de comidas servidas durante el día. Este tipo de política tendría efectos en la pobreza, siempre que para las familias resulte imperativo cubrir las transferencias en especie faltantes. Mata y Trejos (2018) estimaron las posibles repercusiones de estas políticas en la incidencia de la pobreza, total y extrema (recuadro 2.2).

El gráfico 2.15 muestra los resultados de ese ejercicio. Si las transferencias en especie de los comedores escolares y los centros de cuidado se eliminasen, la pobreza extrema (como porcentaje de personas) aumentaría más de 1 punto porcentual, y la total casi 2. Esto equivale a 1.336 hogares y 91.798 personas.

Si a las personas en pobreza que hoy son beneficiarias se les retiraran las transferencias monetarias del Estado, el impacto sería aun más severo: la pobreza extrema aumentaría 3,6 puntos

RECUADRO 2.2

## Estimación de los efectos en pobreza de la reducción de las transferencias estatales

La política social selectiva, dirigida a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social, incluye transferencias no solo en dinero, sino también en especie (bienes y servicios). Por esta razón, el efecto total de los programas sociales no se percibe en el ingreso de los hogares. Las políticas selectivas aglutinan, en promedio, cerca de un 11% de la ISP y un 2,5% del PIB. En 2017, un 41,1% de esos recursos se destinó a la entrega de servicios, un 45,6% a transferencias en dinero y el restante 13,3% a transferencias de capital.

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC, permite identificar los ingresos de los hogares que provienen de las pensiones del régimen no contributivo (RNC), las becas para estudiar del Fonabe, de las universidades públicas, de los gobiernos locales, del INA, del programa “Empléate” (MTSS) y de otras instituciones, así como las ayudas en dinero del IMAS, y las transferencias o subsidios de otros programas financiados por el Fodesaf. Adicionalmente, la Encuesta indaga sobre los servicios y transferencias en especie de los comedores estudiantiles y los CEN-Cinai.

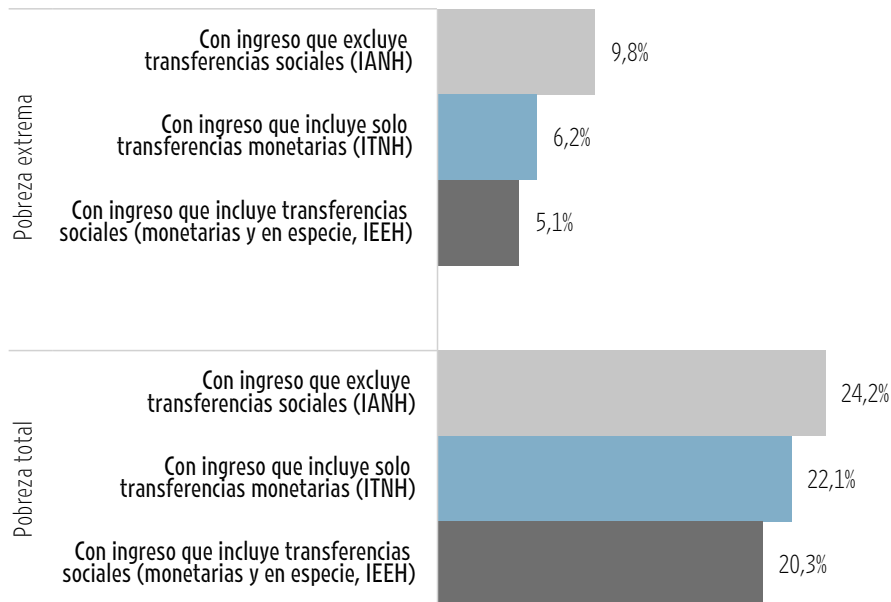
Con la Enaho de 2017, Mata y Trejos (2018) estimaron tres tipos de ingresos para cada hogar: i) el que incorpora las transferencias estatales en dinero y una imputación del valor de las transferencias en especie que reciben por concepto de alimentación en comedores y centros de cuidado; a este se le llama “ingreso en efectivo y especie del hogar (IEEH)”, ii) el ingreso que incorpora solamente las transferencias estatales en efectivo, al que se denomina “ingreso total neto del hogar (ITNH)”, y iii) el ingreso del hogar antes de cualquier transferencia estatal, nombrado como “ingreso autónomo neto del hogar (IANH)”.

Para imputar el valor de las transferencias en especie de los programas de comedores escolares y los servicios de alimentación de los centros de cuidado, se utilizó el gasto medio por beneficiario reportado en 2017 por el MEP y el Ministerio de Salud, respectivamente, a la Desaf, por concepto de compra de alimentos.

Fuente: Mata y Trejos, 2018.

GRÁFICO 2.15

### Estimación del porcentaje de pobreza, según tipos de ingresos de los hogares<sup>a/</sup>. 2017 (porcentajes de personas)



a/ IANH: ingreso autónomo neto del hogar (excluye las transferencias sociales). ITNH: ingreso total neto del hogar (incorpora solamente las transferencias monetarias estatales). IEEH: ingreso en efectivo y especie del hogar (incluye las transferencias estatales en dinero y una imputación del valor de las transferencias en especie).

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2018, con datos de la Enaho, del INEC.

porcentuales y la total 2,1, lo que equivale a 102.459 personas. Cuando la pobreza se mide como porcentaje de los hogares, el aumento llegaría a 4,2 puntos porcentuales la extrema y 2,8 la total (41.835 hogares).

Por lo tanto, el desafío que hoy enfrenta el Estado costarricense consiste en aplicar medidas de contención del gasto público sin afectar a los sectores más vulnerables (es decir, sin desfinanciar las políticas selectivas), para lo cual se requiere mejorar la eficiencia de los programas sociales (Trejos, 2018) y recortar del gasto público que sea improductivo (Végh et al., 2018).

### Un tercio del gasto total de las municipalidades se destina a obras sociales

En un contexto de déficit fiscal que dificulta mantener el ritmo de expansión de la ISP por la vía del Presupuesto Nacional, el sector municipal emerge como un actor que complementa la gestión y el financiamiento de los programas sociales. El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez este tema y planteó que los ayuntamientos cuentan con un marco jurídico que los habilita para actuar en este ámbito, con la ventaja de que podrían impulsar y ejecutar programas sociales con un enfoque territorial más preciso y, de esta manera, lograr mayores impactos.

Villalta (2018) realizó una sistematización más depurada de la información de la inversión social municipal (ISM) para el período 2015-2017, por lo que sus hallazgos difieren de los publicados en las dos ediciones anteriores de este

Informe. Los datos se procesaron a partir de las cifras del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (CGR)<sup>17</sup>. Cada gasto ejecutado por las municipalidades se clasifica según función, subfunción y categoría. La ISM incluye los siguientes rubros: vivienda y servicios comunitarios; deporte, cultura, recreación y religión; seguridad comunitaria y atención de emergencias; protección social; educación y salud.

En el período 2015-2017 el gasto total de los ayuntamientos mostró una estructura rígida, que no parece cambiar ante circunstancias coyunturales. Además, al clasificar los rubros de gasto correspondientes a inversión social, la distribución municipal difiere de la nacional (gráfico 2.16), lo que señala una complementariedad, con poca focalización, y que la ISM se dirige hacia aquellas tareas que por ley competen a los municipios: mejoramiento de acueductos y alcantarillados, recolección de basura y transferencias a otros entes administrativos, como los comités de deportes y las juntas de educación, entre otras.

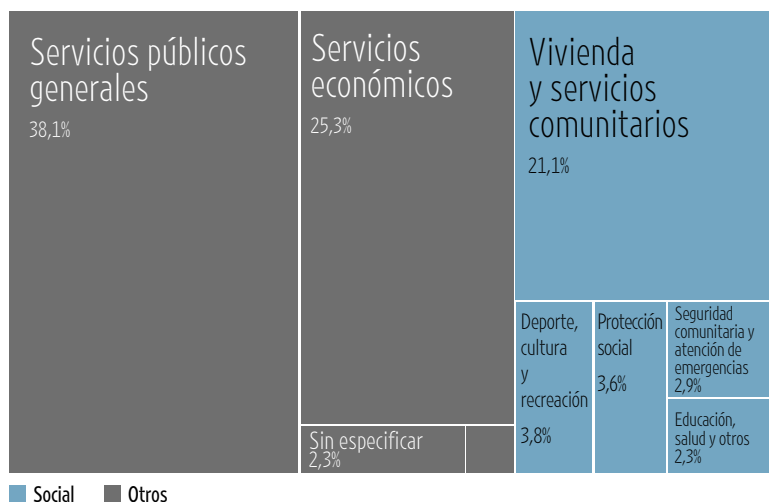
Además, no todas las municipalidades tienen la misma capacidad de ejecutar programas sociales. Por el contrario, la ISM se caracteriza por tener grandes disparidades, lo que parece profundizar las brechas territoriales. El gráfico 2.17 compara los montos de inversión social por persona entre 2015 y 2017. El color de las esferas ilustra el comportamiento del trienio y el tamaño representa la población total que residía en cada cantón en 2017; las líneas punteadas señalan la ISM promedio por persona. Los gobiernos locales ubicados a la derecha de la línea vertical destinaron a este rubro montos superiores al promedio en 2015 (21.313 colones) y los que están por encima de la línea horizontal (25.477 colones) superaron el promedio de 2017. Los que se sitúan a lo largo la diagonal no tuvieron cambios significativos en el período, los que están por arriba reportaron crecimientos y los que están por debajo, reducciones. Entre 2015 y 2017 la ISM por persona aumentó en el 53% de los cantones, disminuyó en un 11% y se mantuvo sin variaciones en un 36%.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EFFECTOS DE LA CONTENCION DEL  
GASTO SOCIAL**

véase Mata y Trejos, 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.16

Distribución porcentual del gasto total municipal, según función<sup>a/</sup>. 2017



Belén y Escazú ocuparon las primeras posiciones en el trienio 2015-2017, con montos por persona que triplican el promedio nacional. En el otro extremo se ubicaron Los Chiles, Siquirres y Buenos Aires, con cifras cuatro o cinco veces inferiores a la media.

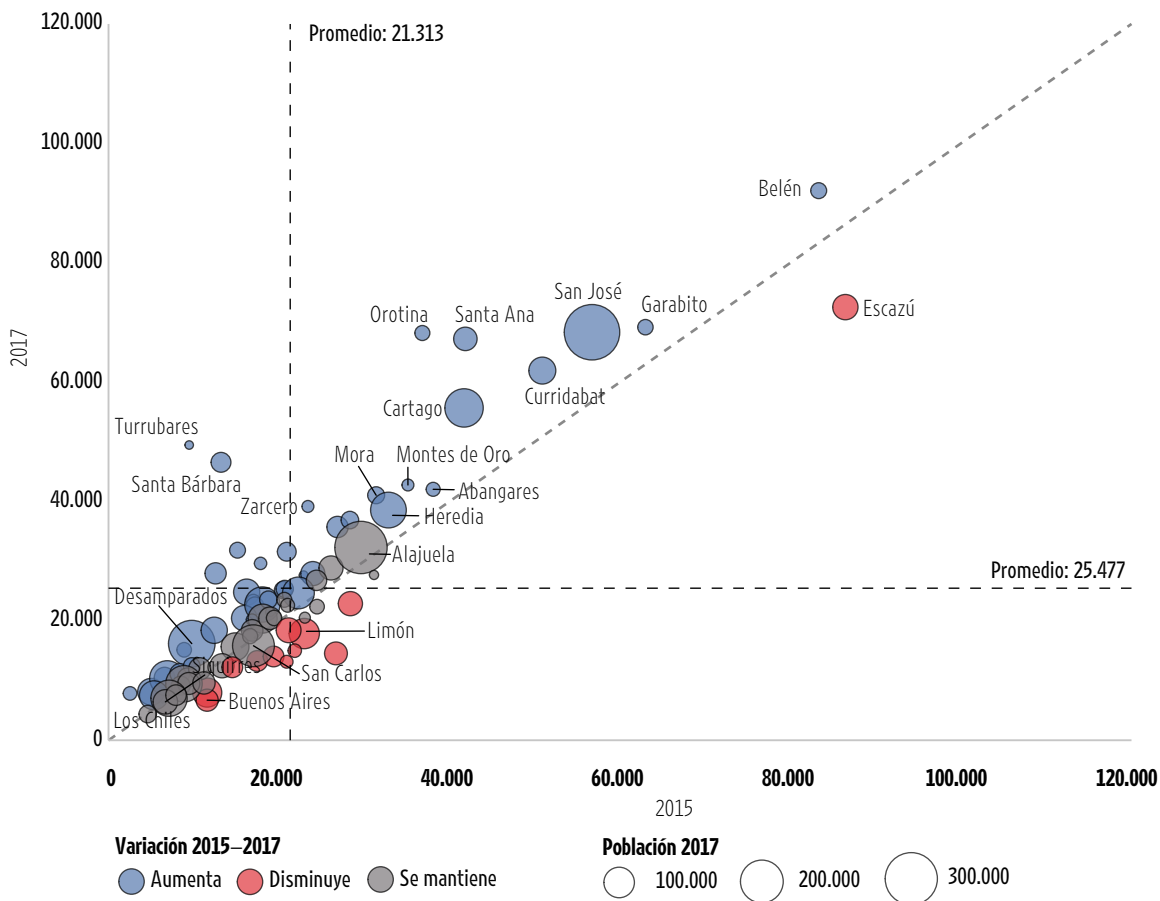
Debido a que la clasificación se realiza con base en las obras reportadas por las municipalidades a la CGR, si alguna de ellas realiza una inversión importante, habrá un crecimiento significativo en la ISM por persona. Así sucedió en 2017 en Santa Bárbara y Turrubares. En el primer caso se mejoró el acueducto, con obras que superaron los 1.300 millones de colones. En Turrubares se construyó y equipó un centro diurno para la atención de adultos mayores (133 millones) y se brindaron otros servicios sociales y complementarios, por 106.662 millones (Villalta, 2018).

a/ El rubro que no se identifica en el gráfico corresponde a protección al medio ambiente (0,7%).

Fuente: Villalta, 2018, con datos de la CGR

GRÁFICO 2.17

Inversión social municipal por persona, según población total y variación. 2015 y 2017



Fuente: Villalta, 2018, con datos de la CGR.



### Miradas en profundidad

Esta segunda parte del capítulo investiga a fondo temas estratégicos para el desarrollo humano de Costa Rica, ya sea porque mostraron cambios significativos en años recientes, o porque constituyen desafíos estructurales identificados en ediciones anteriores de este Informe. Los estudios que sustentan los análisis tienen mayor complejidad, gracias a la aplicación de metodologías robustas y novedosas que permiten “correr” la frontera de información y agregar elementos sustantivos a la comprensión de las tendencias en las materias tratadas.

Para esta edición se seleccionaron tres temas, todos relacionados con expresiones de la desigualdad social. El primero ahonda en el deterioro de la convivencia social que refleja el aumento de los homicidios y la incautación de drogas en los últimos años. Para ello se investiga la presencia de patrones territoriales en la incidencia de estos delitos a nivel distrital y cuáles son las poblaciones más afectadas por ellos.

El segundo tema continúa una línea de investigación con enfoque regional iniciada en el *Informe Estado de la Nación* 2017. En esta oportunidad se estudia la situación de la región Huetar Caribe, que coincide geográficamente con la provincia de Limón. Entre las razones que motivaron su escogencia están los problemas de seguridad ciudadana, el bajo logro educativo, la pobreza estancada, pero a la vez, del lado positivo, el hecho de que esta es la región que ostenta el menor coeficiente de Gini, que aproxima la desigualdad en la distribución de los ingresos. Además, muy pronto entrará en operación la nueva terminal de contenedores de Moín (APM Terminals), junto con varios proyectos de inversión pública y privada anunciados para concretarse en los próximos años.

El último tema es el más estructural, pues explora las asimetrías en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral desde tres ámbitos: la inserción, la selección y la valoración, con el propósito de entender mejor el complejo mundo que hay detrás de las brechas de género. Este análisis forma parte de una línea de investigación sobre el mercado laboral iniciada en el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*.

### Existen patrones de concentración de los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital

Tal como se documentó en la sección “Balance social”, entre las aspiraciones del desarrollo humano a las que este capítulo da seguimiento, el deterioro más notable del año 2017 se dio en materia de seguridad humana. La tasa de homicidios se considera ya una epidemia, según estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Diversos estudios enfocados en la región latinoamericana han demostrado que la criminalidad y la sensación de inseguridad son factores que atentan contra la calidad de vida y el bienestar de las personas (De la Fuente et al., 2011).

Según la OMS (2002), no existe un único factor que explique –por sí solo– por qué una persona se comporta de manera violenta y otra no, ni por qué una comunidad presenta altos índices de violencia, mientras otros vecinos viven en paz. La violencia es un fenómeno complejo, que depende de la interacción de muchos factores sociales, culturales, económicos y políticos.

En el marco de un convenio de colaboración entre el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el PEN, un estudio realizado por Sánchez (2018) constató la presencia de patrones territoriales, a nivel distrital, en los homicidios y la incautación de drogas en el país. Los primeros ocurren dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM), en la zona del Caribe y el Pacífico Central, en tanto que el decomiso de estupefacientes tiende a concentrarse en el área urbana de San José, en algunas localidades costeras de las regiones Pacífico Central y Brunca, así como en la Huetar Caribe y en la frontera con Nicaragua. Estos hallazgos sirven de insumo para que el abordaje de estas problemáticas priorice iniciativas en los territorios identificados, como una manera más eficaz de focalizar las políticas públicas.

En su metodología, Sánchez (2018) utilizó Sistemas de Información Geográfica (SIG) y análisis de conglomerados mediante técnicas geoestadísticas. Se trata de una exploración parcial, debido a limitaciones en la disponibilidad de información confiable y desagregada

territorialmente, que impiden profundizar en algunos temas. Los elementos evaluados tienen un origen multicausal, por lo que las variables consideradas solo explican una parte del fenómeno, y excluyen los factores disuasorios y los asociados a las políticas públicas.

### Abordaje de la violencia y las drogas no puede ser territorialmente homogéneo

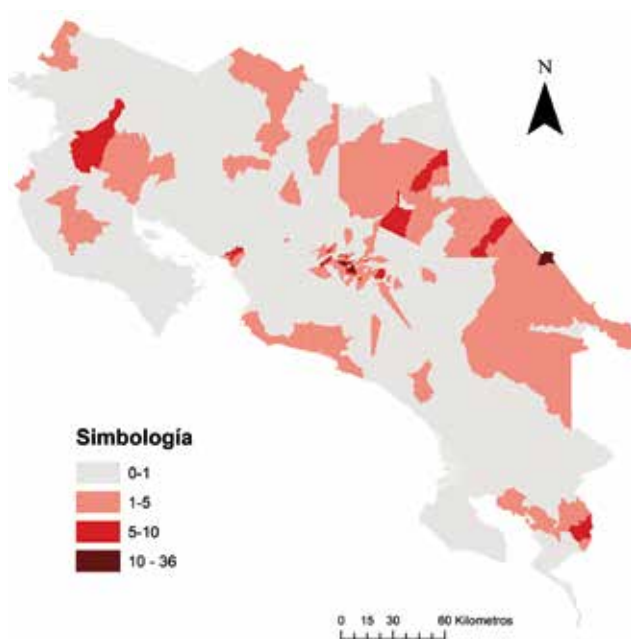
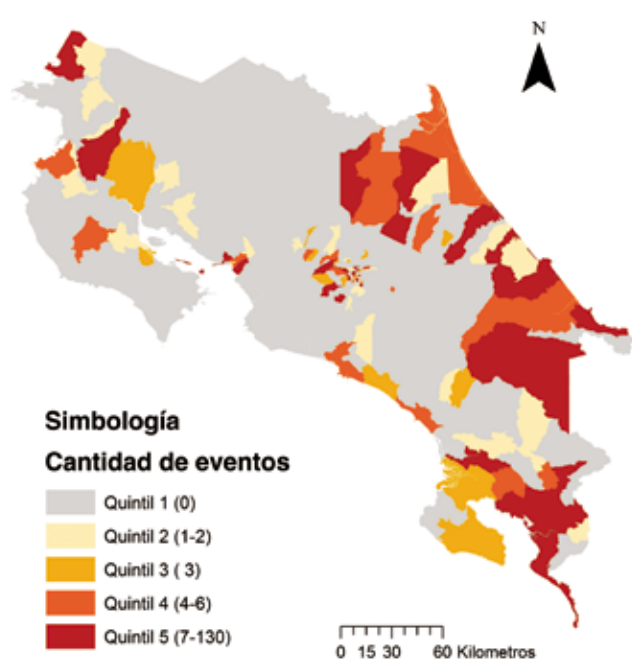
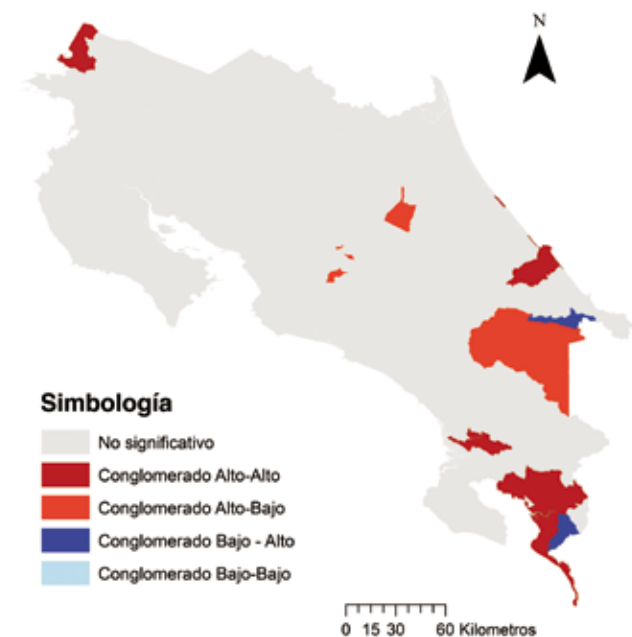
El estudio de Sánchez (2018) confirma la existencia de conglomerados geográficos relacionados con los homicidios y la incautación de drogas a nivel distrital. En otras palabras, estos eventos no ocurren de forma aleatoria en el territorio, sino que tienen patrones definidos de aglomeración o asociación espacial, es decir, lo que sucede en un distrito puede afectar a los distritos vecinos.

En los mapas 2.1a se muestra la distribución de los indicadores analizados por distritos, agrupados en quintiles para identificar áreas de mayor incidencia. Estas se ubican en varias zonas del territorio, a saber: Caribe, fronteras norte y sur, Pacífico Central, GAM y Guanacaste. En los decomisos de drogas hay otros distritos adicionales, especialmente en la zona sur del país.

Para determinar si existe dependencia espacial, es decir, si los valores de un indicador en un distrito son parcialmente función del valor de ese mismo indicador en distritos vecinos, se utilizó la técnica de análisis de *clusters* (o conglomerados) y de valor atípico, denominada *I Anselin local de Moran*<sup>18</sup>. La dependencia espacial significa que los valores de una misma variable (homicidios o incautación de drogas), medidos en localidades (distritos) cercanas entre sí, tienden a ser similares (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los resultados muestran mayor cantidad de *clusters* en los decomisos de drogas que en los homicidios.

En el caso de las tasas de homicidios por 10.000 habitantes para el trienio 2014-2016 se formaron tres conglomerados (mapas 2.1b). El primero se ubica en el Pacífico Central, constituido por algunos distritos de Quepos y Parrita. El segundo se localiza en la zona del Caribe, con distritos de Limón, Matina y Siquirres. El tercero incluye una serie de

## MAPAS 2.1

**Patrones territoriales de la tasa de homicidios y la incautación de drogas, por distritos****a) Distribución por distritos**Tasa de homicidios 2014-2016  
(por 10.000 habitantes)Incautación de drogas  
2015-2017**b) Análisis de conglomerados<sup>a/</sup>**Tasa de homicidios 2014-2016  
(por 10.000 habitantes)Incautación de drogas  
2015-2017a/ Se utilizó la técnica denominada *I Anselin local de Moran*.

distritos de la GAM, con cuatro subregiones: i) Alajuelita y Desamparados (y algunos distritos aledaños), ii) San José (Pavas, Hatillo, la capital, entre otros) y Tibás (León XIII), iii) Goicoechea y La Unión (con otros aledaños), iv) Alajuela (San Rafael, San José, Desamparados y San Antonio).

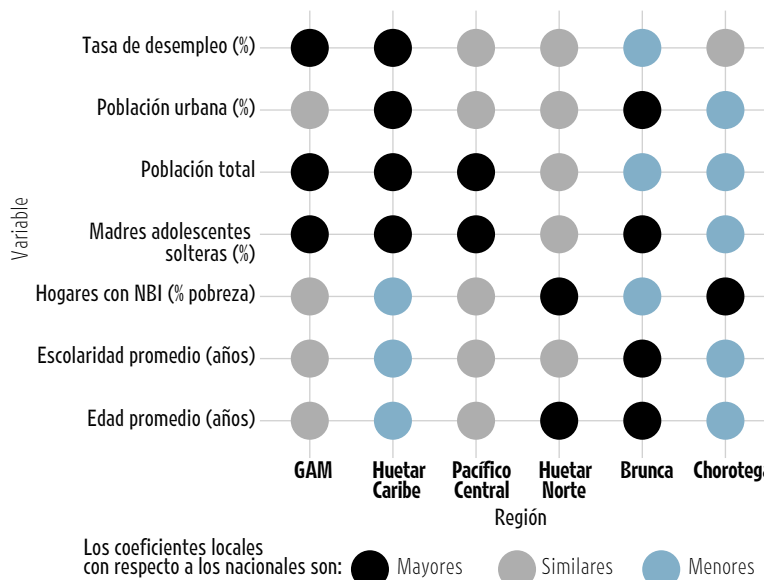
En cuanto a la incautación de drogas entre 2015 y 2017, el método identificó cuatro conglomerados: i) zona sur, con varios distritos de Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores y Coto Brus, ii) zona del Caribe, con distritos de Talamanca, Limón, Matina, Pococí y Siquirres, iii) norte de Guanacaste, con distritos de La Cruz y Liberia, iv) la GAM, donde sobresalen tres subregiones: San José centro, Goicoechea y Tibás; Desamparados y Alajuelita; y Alajuela. El análisis de conglomerados también se desagregó para la incautación de tres tipos de drogas: marihuana, cocaína y *crack*, con sus respectivos patrones de aglomeración (para más detalle véase Sánchez, 2018).

Una vez que se comprobó que la incidencia de los homicidios varía en el territorio, se estimó un modelo econométrico con el objeto de identificar variables asociadas a esta problemática, tanto a nivel global<sup>19</sup> (o nacional) como local<sup>20</sup> (o distrital). En el modelo global, nueve variables resultaron significativas. Los coeficientes más altos los tienen la tasa de desempleo y los años de escolaridad, esta última con una relación inversa, es decir, a mayor escolaridad promedio del distrito, menores tasas de homicidios.

Los modelos locales mostraron que el nivel de importancia de las variables cambia según el territorio (gráfico 2.18). Por ejemplo, las políticas públicas para contrarrestar los homicidios en la zona del Caribe y en la GAM deberían enfocarse en los distritos más poblados y en la reducción del desempleo y los embarazos adolescentes. Por el contrario, en la zona fronteriza del norte y en Guanacaste tendrían más efectividad medidas para disminuir la pobreza y dar mayores oportunidades educativas a la juventud. En la zona sur lo más importante sería aumentar la escolaridad promedio, reducir el embarazo adolescente y dar prioridad a los distritos más urbanos.

GRÁFICO 2.18

### Resultados de los modelos locales para explicar la tasa de homicidios<sup>a/</sup>, según significancia de las variables<sup>b/</sup>



a/ Se estimaron los coeficientes por distritos mediante regresiones ponderadas geográficamente. Todas las variables, excepto la escolaridad promedio, tienen una relación positiva con los homicidios.

b/ Los coeficientes del modelo global (para el total del país) se compararon con los modelos locales (por distritos) y se buscaron patrones por región. Aquellas variables cuyos coeficientes son más significativos serían las prioritarias en cada región.

Fuente: Sánchez, 2018, con datos del ICD y la PCD.

En resumen, Sánchez (2018) encontró una diversidad de condiciones socioeconómicas que pueden explicar los homicidios y la incautación de drogas en Costa Rica, y que son consistentes con la literatura que ha estudiado estos fenómenos en otros países. Además identificó que, al considerar el territorio en el análisis, ambos delitos presentan dinámicas distintas, que evidencian la heterogeneidad de características a lo interno del país. Para lograr resultados más robustos, el autor recomienda avanzar en la generación de estadísticas oficiales confiables y periódicas sobre factores disuasorios y políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana, que sirvan para planificar y consolidar programas de atención a estas problemáticas.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PATRONES TERRITORIALES EN HOMICIDIOS Y DROGAS

véase Sánchez, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Región Huetar Caribe: entre tensiones estructurales y oportunidades crecientes

La desagregación territorial de los logros en desarrollo humano y la identificación de desafíos para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de Costa Rica son preocupaciones centrales de este capítulo. El *Informe Estado de la Nación 2017* inició una línea de investigación con enfoque regional. Este año el estudio en profundidad corresponde a la región Huetar Caribe, y busca responder cuatro interrogantes principales: i) ¿qué expectativas tiene la población ante los proyectos de inversión pública y privada que se están generando en la zona?, ii) ¿podrán los residentes locales aprovechar esas oportunidades?, iii) ¿están las instituciones educativas ajustando su oferta ante la demanda potencial de los proyectos?, y iv) ¿tienen las nuevas oportunidades potencial para cambiar las condiciones de pobreza y desigualdad en los próximos años?

Un repaso por las tendencias de los indicadores socioeconómicos permite

constatar que la región Huetar Caribe comparte un rasgo fundamental del desarrollo en Costa Rica, que son los fuertes contrastes dentro y entre regiones. Limón es un territorio fragmentado, con varias microrregiones claramente diferenciadas en su base productiva y en su interacción que, sin embargo, comparten bajos logros en desarrollo humano. El valioso capital natural no logra impulsar el progreso. Grandes extensiones de monocultivos coexisten con una muy débil presencia de mipymes en todos los sectores y una actividad turística de gran potencial, pero con escasa articulación con el resto de la economía y amenazada por la inseguridad y la violencia.

Asimismo, el hecho de albergar el principal puerto para el comercio internacional del país aporta poco a la región. La inminente entrada en operación de la nueva terminal de contenedores (APM Terminals), y un conjunto de iniciativas de inversión pública y privada que se espera concretar en los próximos años, aún no generan optimismo en la población local.

La investigación utilizó como fuentes de información las encuestas de hogares y los censos de población y agropecuario, realizados por el INEC, así como registros administrativos e informes de las instituciones públicas. El diagnóstico sobre percepciones y expectativas de los residentes de la región se basó en los resultados de dos talleres de consulta efectuados en los cantones de Guácimo y Limón, los días 18 y 19 de junio de 2018, con la participación de 48 personas. También se llevaron a cabo ocho entrevistas con informantes clave. Por último, se hizo una revisión de publicaciones en medios de prensa nacional y local, entre enero de 2016 y junio de 2018, para identificar proyectos de inversión pública y privada.

### Una región con múltiples factores de vulnerabilidad social y ambiental

La provincia de Limón, cuya delimitación geográfica coincide con la definición de la región Huetar Caribe, representa el 18% del territorio nacional. Posee un gran capital natural y una enorme riqueza paisajística, con el 39% de su área bajo alguna modalidad de protección. Es una

región pluricultural y multiétnica, en la cual reside el 9% de los habitantes del país. Alberga al 40% de la población negra o afrodescendiente, el 26% de la indígena y el 12% de la mulata. Limita con las dos fronteras y posee el principal puerto marítimo, ubicado en su litoral de 212 kilómetros de extensión (figura 2.1).

La población total, que no llega al medio millón de habitantes, crece poco y se concentra, cada vez más, en áreas urbanas (57%). Esta tendencia impone nuevos retos a la provincia, especialmente en materia de habilitación del suelo para urbanizar con la infraestructura que se requiere. Un estudio realizado por el Mivah en 2011 identificó los asentamientos en precario fuera de la GAM y registró 33 en la provincia de Limón (8 en Matina, 11 Talamanca y 14 en el cantón de Limón), que representan el 17% del país, el 21% de las viviendas precarias y el 20% de las familias afectadas por esta situación (Mivah, 2012). Estas cifras muestran un problema habitacional de gran magnitud.

El Caribe presenta fuertes contrastes. Es la principal vía para el comercio internacional del país (moviliza el 80% de la carga) y produce el 13,5% de las exportaciones totales, lo que podría colocarla como una zona de gran prosperidad, pero sus bajos índices de desarrollo reflejan lo contrario (gráfico 2.19). Particularmente crítica es la situación de Talamanca y Matina, pero aun Limón y Pococí, los centros de mayor actividad económica, ocupan posiciones bajas. De hecho, en el índice de desarrollo social (IDS) de 2017, el 66% de los distritos de la provincia se ubicó en el quintil de menores puntajes y ninguno en los dos quintiles de mejor posición relativa.

Un problema persistente es el desempleo, con tasas que superan el promedio nacional (9,2% versus 7,5% en 2017) y son las más alta entre las regiones. Un 26,7% de los hogares está afectado por la pobreza total y un 8,9% por la pobreza extrema. A la vez, en un entorno nacional de alta desigualdad de ingresos, ostenta el menor coeficiente de Gini (0,473). Ambos indicadores reflejan una región “homogéneamente pobre”, es decir, en un contexto de pobreza intermedia, la brecha de ingresos entre las familias más

ricas y las más pobres es menor que el promedio nacional y el de otras regiones.

En materia de participación electoral, Limón es la provincia con mayor abstencionismo histórico del país. En las elecciones de febrero de 2018 el partido Restauración Nacional, de orientación religiosa, ganó en todos los cantones, lo cual le permitió llevar representación a la Asamblea Legislativa, pues tres de los cinco diputados de la provincia son de esa agrupación (para mayores detalles del proceso electoral, véase el capítulo 5).

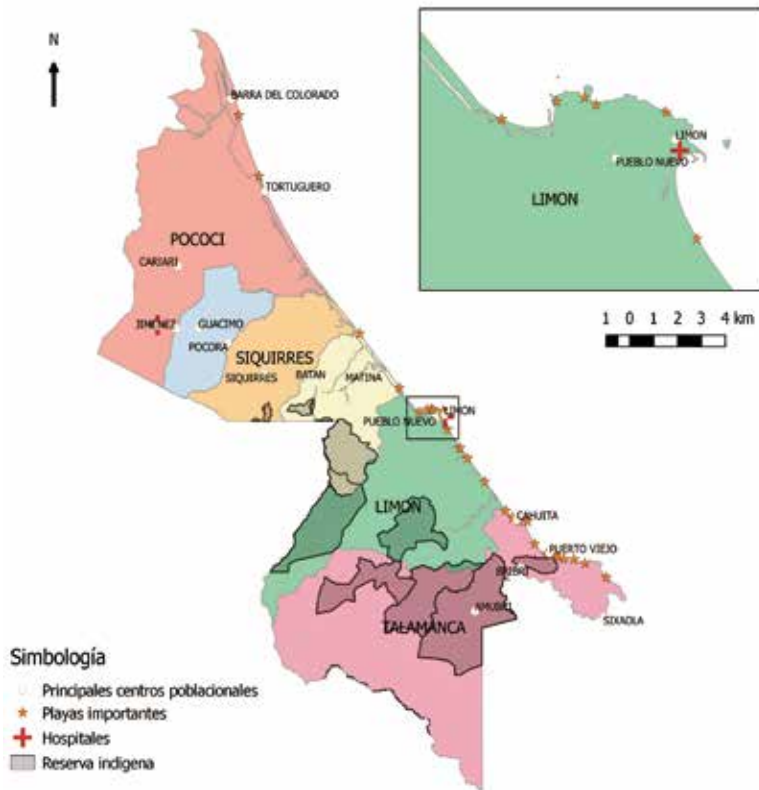
Un conjunto de características territoriales e institucionales asociadas a los usos del suelo, así como problemas de cobertura y calidad de la infraestructura y los servicios públicos, se combinan con la recurrente afectación por fenómenos climáticos, lo cual origina un escenario de alta vulnerabilidad. La principal vía de comunicación entre la región y el resto del país, la denominada Ruta 32, tiene cierres frecuentes debido al clima, además de que no cuenta con la cantidad de carriles que el Plan Nacional de Transporte establece como parámetro para el tránsito adecuado, lo cual limita la fluidez en el traslado de personas y mercaderías. Entre Limón y Pococí el mayor problema es el congestionamiento<sup>21</sup>, y entre Guácimo y San José los cierres por derrumbes. Estas interrupciones generan altos costos a las familias, pero también a la economía, en especial al sector exportador (para más detalles, véase el capítulo 6).

Otro importante déficit de infraestructura está en el abastecimiento de agua para consumo humano y para procesos productivos. El AyA no otorga permisos de disponibilidad de agua para nuevos proyectos, lo que hace inviable el visado de los planos de esas construcciones. Aunque la institución aduce falta de caudal para efectuar las inversiones necesarias, Limón posee 12 de las 34 cuencas hidrográficas del país, por lo que el problema parece explicarse por déficits de infraestructura instalada. La reciente aprobación del proyecto de ley para facilitar el uso de fuentes de agua en áreas protegidas (expediente 20447) abre una posibilidad para superar las limitaciones. Según esta iniciativa, el Minae queda autorizado para permitir el aprovechamiento de fuentes superficiales y la construcción,



FIGURA 2.1

**Región Huetar Caribe: ubicación geográfica e indicadores seleccionados. 2017**



**Datos generales**

- 9.189 km<sup>2</sup> (18% del territorio nacional)
- 444.137 habitantes (9% del país)
- 133.937 viviendas (9% del país)
- 33 asentamientos informales
- 13,5% de las exportaciones del país
- 39% de su territorio bajo protección (22 ASP)
- 12 cuencas hidrográficas (de las 34 del país)
- 6 cantones, 29 distritos

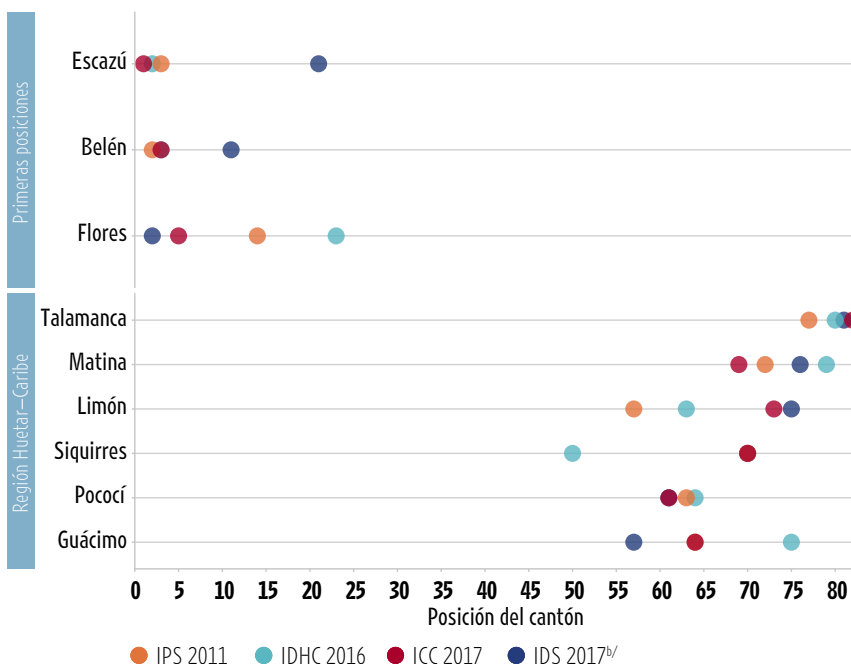
**Indicadores sociales**

- 57% de población urbana
- 26,7% de hogares en pobreza
- 693.042 colones de ingreso promedio de los hogares
- 37,6% de hogares con jefatura femenina
- 17,3% de la población sin seguro de salud CCSS
- 7,7 años de escolaridad promedio
- 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria
- 55,6% de participación laboral
- 9,2% de desempleo abierto
- 11 universidades (4 públicas y 7 privadas)

Fuente: Román y Morales, 2018, con datos del INEC, Mivah, Sinac y Procomer.

GRÁFICO 2.19

**Posición de los cantones en diversos índices de desarrollo<sup>a/</sup>**



a/ IPS: índice de progreso social; IDHC: índice de desarrollo humano cantonal; ICC: índice de competitividad cantonal; IDS: índice de desarrollo social. Los 81 cantones se ordenan de mayor (primer lugar) a menor posición.

b/ El ranking del IDS 2017 incluye 82 cantones, pues contabiliza el nuevo cantón de Río Cuarto.

Fuente: Román y Morales, 2018, con estimaciones de Mideplan, UCR, Incae, INEC y otras instituciones.

operación, mantenimiento y realización de mejoras de sistemas de abastecimiento que pertenezcan a entes prestadores de servicios públicos, siempre que se realicen estudios técnicos para garantizar que tales obras generarán el menor impacto ambiental posible y el Poder Ejecutivo emita una declaratoria de interés público. Sin embargo, la aprobación del proyecto en la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa no estuvo exenta de polémica, lo que era de esperar dado que se trata de permitir actividades extractivas en áreas protegidas.

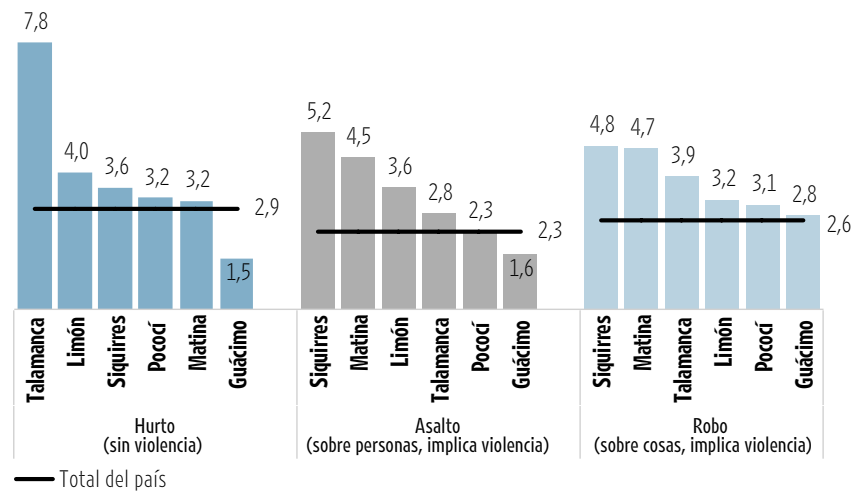
En general, la cobertura de los servicios públicos en la provincia fue calificada como insuficiente por las personas entrevistadas para este estudio (Román y Morales, 2018). Un ejemplo es el acceso y uso de internet, con la cifra más baja del país (53% de la población). Este tema es estratégico en una región donde las actividades de servicios crecen y tienen el potencial de aumentar significativamente, por el manejo de la logística de cargas portuarias y servicios conexos.

El 39% de la superficie de la región Huetar Caribe está sometido a alguna modalidad de protección. En muchos casos se trata de zonas costeras o fronterizas con Nicaragua y Panamá, lo cual ofrece al tráfico de drogas un vasto territorio sin vigilancia, debido a la poca capacidad que tiene el Estado para resguardar adecuadamente esas áreas. La tasa de homicidios en el cantón central de Limón es cinco veces superior a la considerada como epidemia por la OMS: en el caso de Matina es casi cuatro veces, pero los otros cantones también exceden el promedio nacional, con desmejoras en la última década. Además, en el estudio reseñado en la sección anterior de este capítulo se constató la existencia de un *cluster* de decomisos de narcóticos.

El gráfico 2.20 muestra altas tasas de delitos en casi todos los cantones. Solo Guácimo está por debajo del promedio nacional en asaltos y hurtos, y los cinco cantones restantes sufren mayor incidencia de delitos violentos. Las peores situaciones se registran en Siquirres y Matina, seguidos por Limón y Talamanca. La inseguridad en las barras del Parismina y Tortuguero y el Refugio de Vida Silvestre Manzanillo fue mencionada por

GRÁFICO 2.20

### Limón: tasas de asaltos, hurtos y robos, por cantón. 2017 (tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: Román y Morales, 2018, con datos del OIJ.

informantes clave como un factor de vulnerabilidad.

Limón cuenta con la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva), institución que durante muchos años fue la que más inversiones de capital realizó en la provincia. Sin embargo, no ha tenido la capacidad de resolver los problemas estructurales y en la actualidad acumula cinco años consecutivos de resultados financieros adversos (con déficit presupuestario). Según los informes que Japdeva entrega a la Contraloría General de la República, el gasto más relevante se asocia con los sueldos, beneficios laborales y cargas sociales de sus 1.400 empleados, quienes consumieron el 70% del presupuesto en 2017.

Por otra parte, a inicios del presente siglo se anunció un proyecto para el desarrollo regional, denominado “Limón Ciudad Puerto” (2003-2015). La iniciativa no logró consolidarse y el país desaprovechó un cuantioso préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que forma parte del Banco Mundial, destinado a financiar las obras previstas (72,5 millones de dólares). En noviembre de 2014 el Gobierno inició el proceso de cierre técnico del proyecto, tras sesenta meses en los que solo se invirtió un 11% de los recursos entre

casi una veintena de unidades ejecutoras que habían sido creadas (31% de avance en las obras).

En 2015 se anunció la iniciativa “Costa Rica desde el Caribe”, que incluía un conjunto de proyectos asociados a metas específicas del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018*, y algunos adicionales del banco de proyectos de inversión pública. Mediante el decreto 38828-MP-PLAN, Mideplan asignó la coordinación al Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (Coredes-Proli) y estableció que los órganos y empresas públicas responsables deben propiciar, crear, fomentar y fortalecer las medidas de coordinación interinstitucional que sean necesarias para garantizar la ejecución efectiva del programa. En los informes de cumplimiento del PND hay listados de actividades ejecutadas, pero ninguna evaluación global de esta iniciativa.

#### Baja escolaridad dificulta aprovechamiento de nuevas oportunidades de empleo

La escolaridad promedio en la región Huetar Caribe es de 7,7 años (la segunda menor del país) y es baja aun entre los jóvenes (9,3 años en el segmento de 18 a 24 años). Además, el 88% de las personas de 5 a 17 años asiste a la educación,

cifra similar a las de otras regiones. Solo el 35% de la población de 25 a 39 años completó la secundaria, y al ampliar el grupo hasta los 65 años el indicador cae a 27% (en la región Central, por ejemplo, es de 45%). La combinación de estos indicadores muestra severos problemas de permanencia y logro educativo.

En 2017 el 68,4% de las personas ocupadas tenía secundaria incompleta o menos, un 17,9% había completado ese nivel y solo un 13,7% tenía educación superior. Este bajo perfil educativo ha variado poco en la presente década (gráfico 2.21).

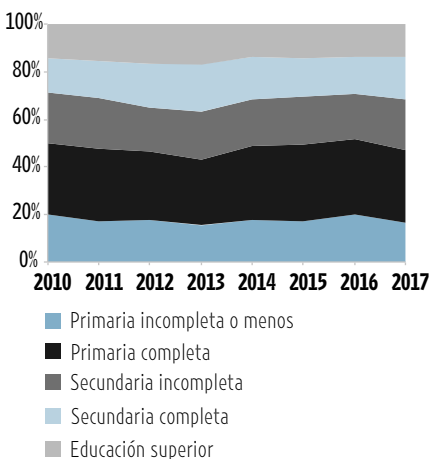
La principal consecuencia de esta situación es que las ocupaciones no calificadas son las más importantes en la provincia, con un 44,4% del empleo masculino y un 32% del femenino. En el otro extremo, solo un 3,8% de los ocupados desempeña actividades profesionales (la tasa más baja del país), proporción que se eleva a 12,6% entre las mujeres. Un estudio reciente de la Asociación Horizonte Positivo confirma estas tendencias y muestra que, en términos de oportunidades de trabajo, el sector agropecuario es la fuente de empleo predominante, mientras que en los servicios las perspectivas de contratación son modestas. Los empresarios reportan deficiencias en el perfil técnico de los oferentes, así como en su experiencia laboral (recuadro 2.3).

La oferta de educación superior no es escasa, pero luce insuficiente para generar un cambio en las capacidades regionales, que permitan aprovechar las oportunidades productivas que la provincia ofrece actualmente y las que acarrearán las nuevas inversiones. Hay presencia de cuatro universidades públicas<sup>22</sup>, siete privadas, una internacional (Earth) y un colegio universitario (CUN Limón). La reciente apertura de la nueva sede del TEC en el cantón de Limón, con una inversión cercana a los seis millones de dólares, es vista con optimismo por los participantes en el taller de consulta, no solo por la introducción de carreras en Ingeniería, sino por la potencial vinculación con las empresas y la comunidad.

Las universidades públicas tienen diecinueve sedes, recintos y centros académicos, que imparten 37 carreras<sup>23</sup>, a las que se suma la oferta completa de

GRÁFICO 2.21

### Región Huetar Caribe: personas ocupadas por nivel educativo



Fuente: Román y Morales, 2018, con datos de las Enaho, del INEC.

la UNED en su modalidad a distancia. No existe oferta pública en áreas de Ciencias Básicas, Artes y Letras, Derecho, Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud. La carrera de Ingeniería en Marina Civil de la UCR, la principal apuesta para facilitar el aprovechamiento de las nuevas oportunidades laborales en la provincia, suspendió en 2018 la inscripción de nuevos ingresos y no ha logrado graduar a ningún alumno, por problemas en la emisión de tarjetas de navegación, que está sujeta a convenios internacionales. Sin ellas los estudiantes no están autorizados para realizar prácticas en buques de gran calado (500 toneladas). La situación de este grupo es muy lamentable, y aunque la universidad anunció que está resolviendo las dificultades, lo cierto es que hay personas que tienen más de dos años de haber concluido el programa, sin posibilidad de hacer las prácticas ni recibir una certificación de sus competencias que los habilite para el mundo del trabajo.

El CUN-Limón tiene sedes en todos los cantones de la provincia y ofrece diez diplomados<sup>24</sup>. También hay diez colegios técnicos profesionales, tres de ellos en el cantón de Limón. Por su parte, las universidades privadas, además de las carreras de Educación y Administración, han incursionado en Derecho y Ciencias de la Salud (Terapia Física y Enfermería).

RECUADRO 2.3

### Prospección laboral de puestos no especializados en Limón

En julio de 2017, la Asociación Horizonte Positivo llevó a cabo una encuesta de prospección de empleo, con el objetivo de identificar las necesidades de contratación actuales y futuras en puestos no especializados. El estudio formó parte del proyecto "Combate a la pobreza vía empleo y desarrollo de capacidades", una iniciativa conjunta impulsada en la administración 2014-2018 por la Segunda Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la cooperación técnica entre Horizonte Positivo y el BID.

La encuesta constó de 3 partes y 28 preguntas. Fue respondida por representantes de 83 empresas que operan y realizan algún tipo de contratación de puestos no especializados (bajo nivel de calificación) en la provincia de Limón. Las pymes (menos de 50 empleados) tuvieron la mayor participación en la muestra, con un 47,1%, seguidas por las medianas (de 50 a 249 trabajadores), con 27,6%, y las más grandes (más de 500 colaboradores) con 18,4%. El porcentaje restante corresponde a empresas que emplean entre 250 y 499 personas.

Según el número de plazas requeridas anualmente, el sector que más demanda este tipo de mano de obra es el agropecuario (3.000 empleos para peones agrícolas). No obstante, cabe destacar también al sector servicios, debido a su creciente importancia relativa en la economía regional y a las expectativas de aumentar contrataciones que tienen las empresas encuestadas (el 45% afirmó que espera expandir operaciones en los próximos tres años). Las ocupaciones con mayor demanda en ese sector son: operador portuario, ejecutivo de servicio al cliente, operador de montacargas, soldador y ayudante de bodega. Estas actividades tienen en común los requisitos de secundaria completa y formaciones técnicas específicas. Ninguna de ellas genera más de 200 puestos anuales.

En lo que respecta al empleo femenino, las empresas turísticas son las que contratan más mujeres: 52%. Les siguen el comercio, con 38%, el transporte con 25% y la industria con 23%. El 69,1% de los puestos vacantes requiere título de secundaria o menos y el 86,7% solicita entre uno y tres años de experiencia.

Fuente: Asociación Horizonte Positivo, 2017.



La estructura productiva de la región varió poco en el período 2001-2017. La distribución del empleo por sectores muestra que el agropecuario se mantiene como el más importante; en 2017 generó el 31% del empleo, seguido de lejos por el comercio, con 16%. En los últimos años, aunque el agro perdió peso relativo y crecieron levemente el comercio, el servicio doméstico, la enseñanza y los otros servicios, no ha surgido otra actividad que despunte (gráfico 2.22).

Vista en perspectiva, la tradición agrícola de la región evolucionó lentamente en los últimos setenta años. La provincia pasó de su histórica condición de enclave bananero en la primera mitad del siglo XX, a dos monocultivos, al agregar la piña en los años noventa. Además, ha habido cambios importantes en la organización de la producción y las formas de contratación.

Con respecto a los dos mencionados, otros productos tienen participaciones muy inferiores en términos de volumen y área. Según el Censo Nacional Agropecuario 2014, en Limón hay 85.099 hectáreas cultivadas, lo que representa el 11% de las tierras agrícolas del país. Casi la mitad se dedica al banano,

con el 85% de la producción nacional; se siembra en toda la región y está en manos de grandes empresas. Le sigue la piña, para la cual el Censo solo reportó 7.014 hectáreas, pero fuentes alternativas mencionan 14.400 (Cosar, 2015). La palma y el plátano ocupan las posiciones tercera y cuarta.

Como se señaló en el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*, existe un alto grado de asociación entre el porcentaje de personas que trabajan en la agricultura y la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas en un cantón.

Desde el punto de vista de los beneficios para la población, los puertos de Limón y Moín han funcionado como “islas” poco conectadas con la economía local, y no han logrado constituirse como impulsores de otras actividades en la provincia.

En cuanto al turismo, según el ICT la unidad de planeamiento turístico Caribe posee dos centros de distribución (Guápiles y Limón) y cuatro corredores de estadía: río La Estrella-Cahuita, Puerto Viejo-Manzanillo, Siquirres-Turrialba y Alta Talamanca. La provincia recibe poco más de 400.000 personas

al año y es la única que no tiene un hotel de cinco estrellas. El turismo está relacionado con las áreas silvestres protegidas (ASP), además de las actividades de “sol y playa” en la modalidad de turismo de naturaleza. Las tres áreas protegidas, Tortuguero, Cahuita e Hitoy Cerere, en conjunto, tuvieron 244.802 visitantes en 2016, principalmente no residentes (70%). El Parque Nacional Tortuguero está entre las seis áreas de mayor visita en el país.

### Aspectos culturales e históricos inciden en la visión de los habitantes sobre el futuro de Limón

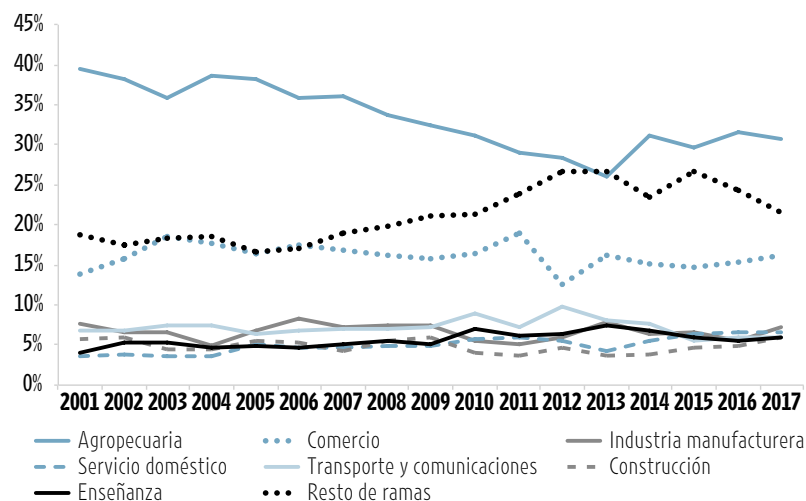
Con el objetivo de identificar proyectos de inversión pública y privada en la región Huetar Caribe, Román y Morales (2018) efectuaron una revisión de medios de comunicación escrita y sitios web de entes estatales. Identificaron un conjunto de propuestas que podrían representar inversiones por montos globales de entre 3.000 y 6.000 millones de dólares en las próximas tres décadas. Este amplio rango de recursos obedece a criterios asociados a la factibilidad de los proyectos, tanto en el ámbito público como en el privado. La cifra más baja da por un hecho la inversión pública planeada, y la superior asume que se concretará la mayoría de las iniciativas privadas.

La figura 2.2 sintetiza el recuento, que incluye proyectos ejecutados (como la sede del TEC en Limón) o con gran porcentaje de avance (TCM), otras propuestas públicas que se concretarán en el mediano plazo (como el nuevo hospital de Limón), o que al menos forman parte del banco de proyectos de inversión pública (como el muelle de cruceros y la ampliación de la terminal de pasajeros del aeropuerto de Limón), algunos del sector privado ya iniciados (inversiones inmobiliarias) o que están a la espera de permisos (como los parques industriales en zona franca) y otras iniciativas privadas que a la fecha de publicación de este Informe solo constituían esfuerzos en marcha (en turismo, por ejemplo).

La trayectoria productiva y las experiencias con grandes inversiones públicas dividen a la población caribeña en sus expectativas para el futuro. Sin que sea posible precisar el tamaño de cada

GRÁFICO 2.22

### Región Huetar Caribe: distribución de personas ocupadas, según rama de actividad



Fuente: Morales y Román, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

segmento, el resultado del proceso de consulta permitió identificar dos percepciones muy distantes entre sí: la de los “pesimistas crónicos” y la de los “optimistas cautos”.

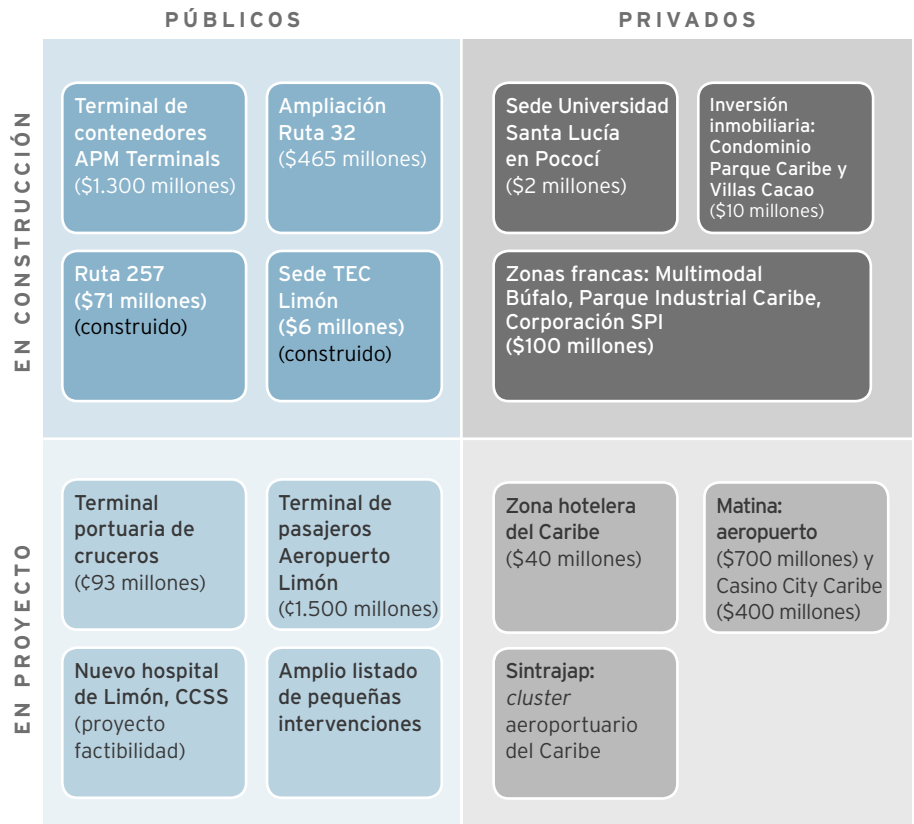
El primer grupo conoce las iniciativas de inversión, pero considera que los proyectos no se ejecutarán y que, si se concretan, no brindarán oportunidades a la población local. Achacan los problemas, sobre todo, al abandono desde el Gobierno Central. Aunque se identificaron “pesimistas crónicos” en varios cantones, su peso es relativamente mayor en el cantón central de Limón. La principal demanda de estas personas es que el Gobierno invierta en infraestructura y traiga empresas que generen empleo.

Los “optimistas cautos” tienen la esperanza de que muchos de los proyectos se concretarán, pero también son escépticos sobre el impacto que tendrán en la calidad de vida de la población. Atribuyen su moderado optimismo a las dificultades del Gobierno para invertir en la infraestructura y los servicios públicos necesarios, así como al bajo nivel educativo. De nuevo, este pensamiento está presente en diversos lugares de la región, aunque se detectó un peso relativamente mayor entre los residentes de Pococí. Este grupo demanda apoyo para aumentar la capacidad de innovación y destrabar procesos para el desarrollo de nuevos emprendimientos.

El proyecto de mayor envergadura, la nueva terminal de contenedores de Moín (TCM), que construye la firma holandesa APM Terminals, genera expectativas bajas en materia de empleo y moderadas en cuanto a encadenamientos productivos. En empleo, las dudas se basan en el saldo neto de la propia operación portuaria, pues se perciben como negativos los despidos que ocurrirán una vez que se reduzca la participación de Japdeva. Las oportunidades de trabajo indirecto están relacionadas con los nuevos servicios de apoyo a esa actividad, tanto en la provincia como en el Valle Central, lo cual depende de que las condiciones necesarias para el desarrollo de los negocios se establezcan en Limón, es decir, si se resuelven los déficits de infraestructura, se invierte en educación y se agilizan los trámites en manos de los gobiernos

FIGURA 2.2

## Región Huetar Caribe: recuento de proyectos de inversión



Fuente: Román y Morales, 2018.

locales. Un tema crítico para aprovechar el potencial de la TCM es que se concrete la ampliación de la ruta 32, cuyas obras tienen un gran atraso, en detrimento de la competitividad regional.

Como señala Robles (2016), “la concesión de la TCM tiene efectos directos sobre el cantón central de Limón y efectos indirectos sobre el resto. Estos últimos son potenciales, pues dependen de otras mejoras como en infraestructura vial, gestión municipal y mejor perfil educativo”. En el proceso de consulta, a menudo los participantes mencionaron la experiencia de la empresa constructora en el desarrollo portuario en varios países del mundo y las actividades que de ahí se derivan para toda la población.

Para potenciar el efecto del proyecto hay que desarrollar los servicios públicos y resolver asuntos de seguridad jurídica

en zonas especiales. También es necesario elaborar y aprobar los planes reguladores cantonales (PRC). La situación en esta materia es crítica. Solo Limón tiene un PRC (1993) y Pococí, uno parcial (1999, urbano) y están totalmente desactualizados<sup>25</sup>.

La nueva TCM no solo tendrá impacto en el crecimiento económico del país, sino que generará nuevos ingresos para impulsar el progreso de la región. De conformidad con la Ley General de Concesión de Obra Pública (n° 7762) y el respectivo contrato, la empresa concesionaria, APM Terminals, deberá pagar un canon de un 7,5% sobre sus ingresos brutos, excluyendo los costos de la energía eléctrica de los contenedores refrigerados. Este porcentaje se depositará en un fideicomiso, cuyo fiduciario debe girar a Japdeva los recursos diez días hábiles

después de su pago, para que sean utilizados en proyectos de desarrollo regional.

Las proyecciones prevén que el canon sea de alrededor de 12,5 millones de dólares en el primer año de operación (2019), cifra que aumentaría a 22,9 millones en 2025, según el incremento esperado en la cantidad de contenedores que pasarían por la nueva terminal. Durante los primeros treinta años de la concesión, se estima que los ingresos para Japdeva superarán los 1.100 millones de dólares (Robles, 2016).

La Municipalidad de Limón también percibirá nuevos recursos. APM Terminals deberá pagarle un 0,45% de sus ingresos brutos (siempre excluyendo el costo de la electricidad de los contenedores refrigerados), un 5% de los ingresos por patente municipal como impuestos de playas y zonas verdes y un 2% por impuestos de mantenimiento. Se espera que este canon ascienda a alrededor de 800.000 dólares en el primer año (2019), cifra que aumentaría a 1,5 millones en 2025 y sumaría más de 75 millones de dólares en los primeros treinta años de la concesión (Robles, 2016).

En otro orden de ideas, dentro del listado general de proyectos documentados al inicio de esta sección existen dos iniciativas del sector turismo, una más avanzada en su negociación con las autoridades (la zona hotelera del Caribe, promovida por la Cámara de Turismo de Limón) y otra apenas anunciada (Casino City Caribe). En ambas llama la atención el giro en el tipo de destino y de producto turístico en relación con el modelo actual. Se trata de propuestas que promueven un turismo masivo. Sobre este tema no se profundizó en la investigación, aunque es preciso señalar que el cambio de enfoque podría traer patrones agresivos de utilización de los recursos naturales.

Para tener el potencial de generar más y mejores ingresos para la población local, el perfil de empleo regional debe transformarse. En este sentido, cabe destacar que casi tres de cada cuatro personas ocupadas son asalariadas, y solo un 17% trabaja por cuenta propia, el porcentaje más bajo de todas las regiones. Aunque es un dato insuficiente para arribar a mayores conclusiones, en los talleres de consulta se recogió la percepción de esca-

sa capacidad e interés de la población para el emprendimiento productivo, opinión que, aunque generalizada, fue especialmente notoria en los cantones costeros.

### Desafíos para la política productiva y los programas sociales

El potencial de Limón para el crecimiento económico y la mejora en indicadores de desarrollo humano es grande, pero no se hará realidad sin una clara estrategia de promoción del desarrollo regional, que aproveche los valiosos recursos disponibles, salde déficits acumulados en infraestructura productiva (ampliación de la Ruta 32 y de la capacidad del sistema de distribución de agua), escolaridad y servicios públicos, y reduzca significativamente la incidencia de fenómenos delictivos y violentos.

La región podría explotar mejor las ventajas que le ofrecen su cultura y su biodiversidad. Por ejemplo, la producción de cacao y plátano, herencias indígenas, podrían aprovecharse para desarrollar productos comerciales. Tampoco se ha prestado suficiente atención al turismo enfocado en la riqueza natural y cultural. La provincia está tentada por la trampa del desarrollo basado en servicios turísticos masivos. Aunque es indiscutible la importancia de esta actividad para la generación de empleo, las expectativas sobre el potencial para reducir la pobreza parecen excesivas.

Otro desafío importante es la apuesta por el valor agregado de la producción agropecuaria. Como ya se mencionó, esta actividad sigue siendo muy relevante en la generación de empleo, pero no propicia la movilidad social, objetivo que no ha sido prioridad en la política pública de impulso al sector agroindustrial. Algunas iniciativas de universidades públicas y de la Earth en esta materia no llegan a toda la población que lo requiere y la experiencia muestra que los programas tienen resultados mientras el apoyo técnico y financiero está presente, pero la mayoría pierde fuerza cuando los negocios deben seguir de manera independiente.

La debilidad institucional es un rasgo que la región Huetar Caribe comparte con el resto del país, caracterizada por una oferta estándar que no se adapta a

las particularidades de cada territorio. Además, la institución creada especialmente para impulsar el desarrollo de Limón –Japdeva– tampoco ha cumplido su objetivo, como lo demuestran los porcentajes de hogares en pobreza y las bajas posiciones relativas que exhiben casi todos los cantones y distritos en los índices de desarrollo social.

En materia educativa Limón enfrenta múltiples retos: mejorar la cobertura y rendimiento en secundaria, diversificar las opciones de educación técnica y hacerlas más pertinentes para las necesidades regionales, e innovar la oferta universitaria. Dado que la apertura de carreras en áreas de Ingeniería ya inició, es necesario consolidarlas y ampliar con nuevas alternativas, lo que en el caso de las universidades públicas requiere la creación de carreras propias en las sedes.

En la administración Solís Rivera, con el apoyo de la Segunda Vicepresidencia de la República, surgió una nueva iniciativa de colaboración institucional y articulación con sectores productivos, coordinada por el TEC, llamada Zona Económica Especial Huetar Caribe (ZEE-RHC). Su objetivo es dinamizar la economía de la región a través de actividades productivas con alto potencial de generación de empleo de calidad en el mediano y largo plazos.

Mediante la ZEE-RHC se pretende crear y promover ecosistemas productivos, a partir de la priorización de sectores estratégicos y el desarrollo de cadenas de valor en cada una de las actividades. Los sectores “impulsores” definidos para Limón son: turismo, agroindustria, logística y alimentos procesados (Foro Iniciativas de Desarrollo para Limón, 2017). La iniciativa, inspirada en las ZEE de la región Huetar Norte y de Cartago, de momento ha avanzado con la organización de encuentros regionales y la preparación de guías de trabajo para la conformación e implementación de los núcleos de desarrollo productivo y cadenas de alto valor en los cuatro segmentos identificados. También destaca la preparación de una guía para promover inversiones, elaborada con apoyo de Cinde. Habrá que esperar para saber si esta estrategia se consolida en los próximos años y si logra ampliar sus áreas de acción

no vinculadas a las exportaciones. Por el momento parece tener buena ambiente entre los actores locales, excepto por el rol protagónico que el mecanismo de gestión le otorga a Japdeva.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REGION HUETAR CARIBE

véase Román y Morales, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Barreras de inserción, selección y valoración de las mujeres en el mercado laboral

El tercer tema que este capítulo examina en profundidad son las asimetrías en la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, vistas en tres ámbitos: inserción, selección y valoración. Con el propósito de entender con mejores herramientas analíticas el complejo mundo que hay detrás de las brechas de género, se realizaron cuatro ejercicios de predicción y simulación, cuyos resultados se sintetizan en los siguientes apartados. Se pretende que estos hallazgos sirvan de insumo para avanzar en la aspiración de que mujeres y hombres, en igualdad de condiciones y oportunidades, ejerzan plenamente sus derechos, materialicen su potencial, se beneficien y contribuyan al desarrollo nacional.

Este análisis forma parte de la línea de investigación sobre el mercado laboral iniciada por el PEN en su Vigesimoprimer Informe, mediante la cual se ha documentado que la generación de empleo en el país es modesta, en el contexto de un dinamismo económico que no está alcanzando para ofrecer mayores oportunidades a toda la población. También se ha señalado que las mujeres son las más perjudicadas en épocas de contracción y se recuperan más lentamente en las fases de crecimiento.

El estudio que aquí se reseña demuestra que, como tendencia de largo plazo, la inserción laboral femenina ha crecido de forma sostenida, pero se ha estancado en años recientes. Aun si poseen alta calificación, las mujeres enfrentan con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, brechas de ingresos,

poco acceso a recursos productivos y patrones de segmentación ocupacional, que afectan sus derechos y oportunidades de desarrollo personal y profesional. Estas dificultades no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino también al país, que ve reducidas las posibilidades de aprovechar este importante contingente de mano de obra y su potencial para elevar la productividad y la competitividad nacionales.

La principal fuente de información para este trabajo fueron las encuestas de hogares realizadas por el INEC durante el período 2001-2017. Es importante considerar que este instrumento tiene limitaciones para medir el empleo femenino remunerado, asociadas al reporte de las horas trabajadas, problemas para captar la precariedad laboral y la no indagación sobre los años de experiencia efectiva que acumulan las personas ocupadas.

### Pese a su crecimiento, la inserción laboral de las mujeres es baja en comparación internacional

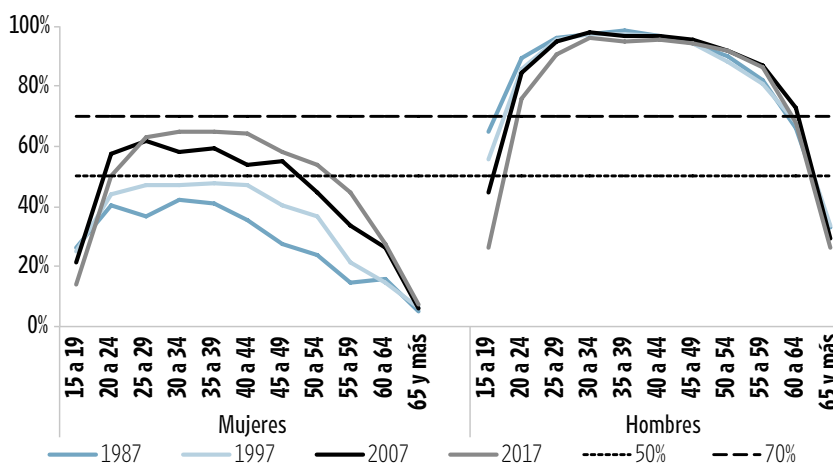
Contar con mano obra suficiente es imprescindible para la expansión económica. Hace varias décadas, Costa Rica tenía amplios contingentes de personas que se incorporaban a la actividad productiva cada año, lo que le daba una ventaja para generar mayor crecimiento

con solo sumar trabajadores al mercado. Sin embargo, esa situación cambió. La etapa en que la mayoría de la población activa era joven ya pasó, y el proceso de transición demográfica que vive el país puede dificultar la disponibilidad de recurso humano en los próximos años (para más detalles sobre las tendencias demográficas, véase el capítulo 3). No obstante, el denominado “bono de género”, que representa el beneficio económico derivado de un aumento de la participación laboral femenina, surge como una alternativa para contrarrestar los efectos negativos del envejecimiento de la población, siempre y cuando las personas que se insertan en la fuerza de trabajo encuentren empleo.

Al examinar la participación laboral por sexo y edad en los últimos treinta años se observa que entre los hombres la tasa varió poco, en tanto que las mujeres tuvieron incrementos durante todo el período (gráfico 2.23). La participación masculina es muy similar a cualquier edad, desde los 25 hasta los 59 años, y supera el 90%; en la femenina la mayor actividad se da entre los 25 y los 44 años, con tasas por encima del 60%. En 2017, a pesar del aumento en la participación de las mujeres, la brecha entre sexos sobrepasó los treinta puntos porcentuales a favor de los hombres, en casi todas las edades.

GRÁFICO 2.23

### Tasas de participación laboral<sup>a/</sup> por grupo de edad, según sexo



a/ La tasa de participación laboral se calcula como el porcentaje que representa la población económicamente activa con respecto a la población en cada grupo de edad.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.



En el contexto internacional, Costa Rica es el cuarto país de América Latina (entre diecisiete) con la menor participación laboral femenina, y aunque en los últimos veinte años este indicador aumentó en casi diez puntos porcentuales, todavía se mantiene bajo en comparación con los promedios de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALC) y el mundo (gráfico 2.24). Naciones como Islandia, Suecia, Suiza, Noruega y Finlandia son reconocidas por sus bajos niveles de desigualdad de género y sus avanzadas políticas de maternidad y paternidad; esto da lugar a tasas de participación femenina que superan el 75%, más de veinticinco puntos porcentuales por encima de la costarricense.

#### Jefatura de hogar y mayor educación favorecen inserción femenina

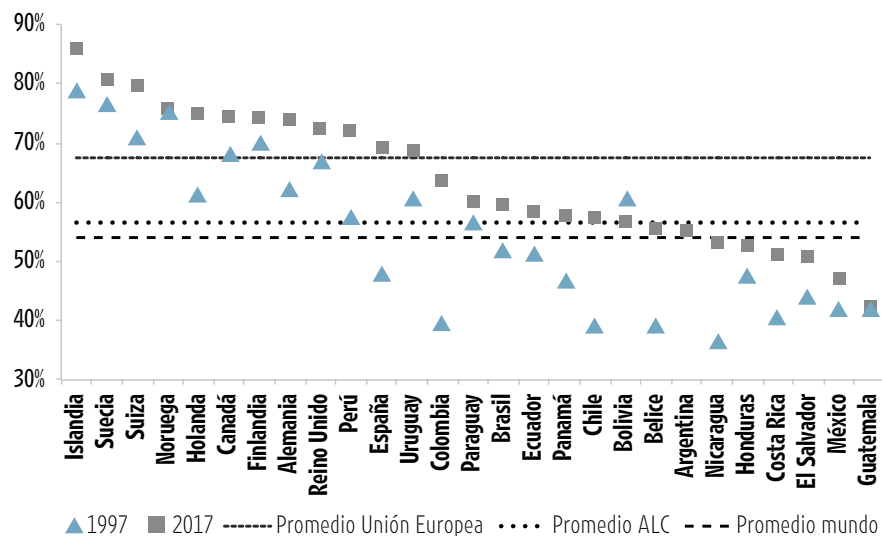
Dado que, en comparación con otros países, Costa Rica tiene un margen para ampliar la cantidad de participantes en el mercado de trabajo, se buscó determinar cuáles factores de tipo demográfico y socioeconómico inciden en que una persona se integre o no a la fuerza de trabajo. Se calculó un modelo de regresión logística<sup>26</sup> para hombres y mujeres de entre 25 y 60 años de edad, durante el período 2001-2017, con el objetivo de observar diferencias de género y cambios a través del tiempo. Los detalles del procedimiento y las estimaciones estadísticas se incluyen en el “Anexo metodológico” de este Informe.

El cuadro 2.3 sintetiza los resultados para ambos sexos a inicios del período (2001), a la mitad (2010) y al final (2017). En las mujeres, los factores que incrementan las posibilidades de inserción (en orden de importancia) son: ser jefa de hogar en cualquier modalidad (pero es mayor en las familias monoparentales, es decir, de madres sin pareja), tener en el hogar otras mujeres mayores de edad, ser jefa calificada, tener cursos de educación no regular, residir en zonas urbanas o en la región Central. El factor que reduce la probabilidad de participación es el número de niños en el hogar.

En este sentido, cabe destacar que la cantidad de niños tiene el efecto contrario en los hombres, es decir, favorece su participación. En cambio, convivir en

GRÁFICO 2.24

#### Tasa de participación laboral femenina en países seleccionados (porcentaje de mujeres en edades de entre 15 y 64 años)



Fuente: Morales y Segura, 2018 con datos del Banco Mundial.

CUADRO 2.3

#### Resultados<sup>a/</sup> de los modelos de regresión logística de participación en la fuerza de trabajo, por sexo<sup>b/</sup>

Factores	Mujeres			Hombres		
	2001	2010	2017	2001	2010	2017
Edad (años)	1,0	1,0***	1,0***	1,0***	1,0***	1,1***
Escolaridad (años)	1,1***	1,1***	1,1***	1,0	1,0***	1,0***
Jefatura monoparental	7,6***	6,7***	5,8***	1,0	2,7***	1,2
Jefatura con pareja e hijos	5,5***	4,7***	4,4***	4,0***	4,6***	4,0***
Jefatura con pareja sin hijos	4,5***	6,9***	4,5***	3,8***	3,7***	3,1***
Jefatura calificada	2,0***	1,8***	1,6***	1,6***	1,2	1,3**
Número de niños	0,8***	0,9***	0,9***	1,2***	1,4***	1,4***
Zona urbana	1,3***	1,3***	1,3***	0,7***	0,8***	0,9
Región Central	1,1***	1,3***	1,3***	1,1	1,3***	1,2***
Educación no regular	1,5***	1,5***	1,5***	1,2***	1,4***	1,8***
Hogar con mujeres de 18 años y más	2,6***	2,6***	2,4***	0,6***	0,5***	0,7***

a/ Se presenta la razón de probabilidades (*odds ratio*) del modelo.

b/ Los asteriscos corresponden a los factores con significancia estadística: \*\*\* al 99% y \*\* al 95%.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

hogares con más de una mujer mayor de edad da el resultado inverso: beneficia a las mujeres y le resta presencia a los hombres. Este hallazgo sugiere que el trabajo doméstico no remunerado (sobre todo las labores de cuidado) se reparte entre

las mujeres que conviven en el hogar, lo cual libera el tiempo necesario para que algunas puedan trabajar de manera remunerada, es decir, potencia redes de apoyo familiar.

El modelo permite comparar la oportunidad de participación laboral de las mujeres según su logro educativo o la cantidad de niños. Con datos de 2017, se estima que la probabilidad de inserción de una mujer que terminó la secundaria duplica la de una que tiene primaria completa. La formación universitaria da una ventaja que es 2,2 veces mayor que la asociada a la conclusión de la secundaria, o 4,4 veces mayor que la de alguien que solo aprobó la primaria. Por su parte, la cantidad de niños en el hogar, como se ha dicho, reduce las oportunidades; en un hogar sin niños, la mujer tiene 1,2 veces más posibilidad de participar en el mercado de trabajo que cuando hay uno, y 1,6 veces más que cuando hay tres niños.

Las medidas de asociación (odds ratio en lenguaje técnico) calculadas en los modelos también muestran otras relaciones interesantes (cuadro 2.3). Por ejemplo, ser jefa monoparental aumenta casi 6 veces la oportunidad de participar frente a tener otra posición en el hogar, o ser jefa con pareja y sin hijos lo hace 4,5 veces (6,9 en 2010). Si en el hogar hay más de una mujer mayor de edad, la ventaja es 2,4 veces mayor que si no las hay. Si está calificada, una jefa tiene 1,6 veces más oportunidad que si posee una calificación media o baja. Aunque algunos factores han perdido peso, en general se observan pocos cambios significativos entre 2001 y 2017.

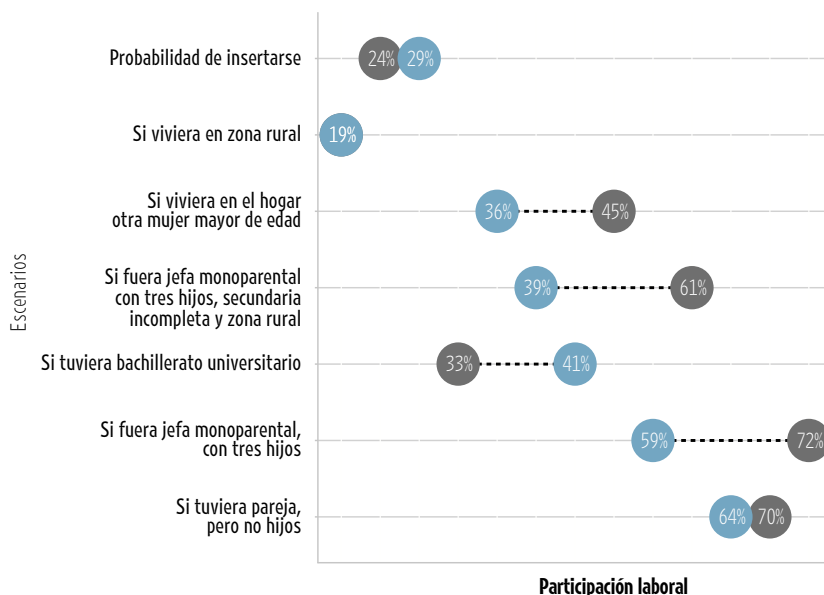
Asimismo, los coeficientes que estima el modelo permiten hacer simulaciones de casos hipotéticos y calcular la probabilidad de inserción laboral que tendría una mujer dadas ciertas características, y cuánto ha variado en el tiempo. En esta investigación se simularon dos escenarios, en dos momentos: 2007 y 2017. Los resultados se presentan en los gráficos 2.25.

El primer escenario considera una mujer de 28 años, soltera, sin hijos, que vive en la GAM, en un hogar donde no hay otra mujer mayor de edad, completó la secundaria y no ha llevado cursos de educación no regular. En este caso la probabilidad de inserción laboral es de apenas 29%, con un leve aumento en 2017 con respecto a 2007 (24%). El ejercicio consistió en analizar cuánto variaría esa probabilidad si cambiaran

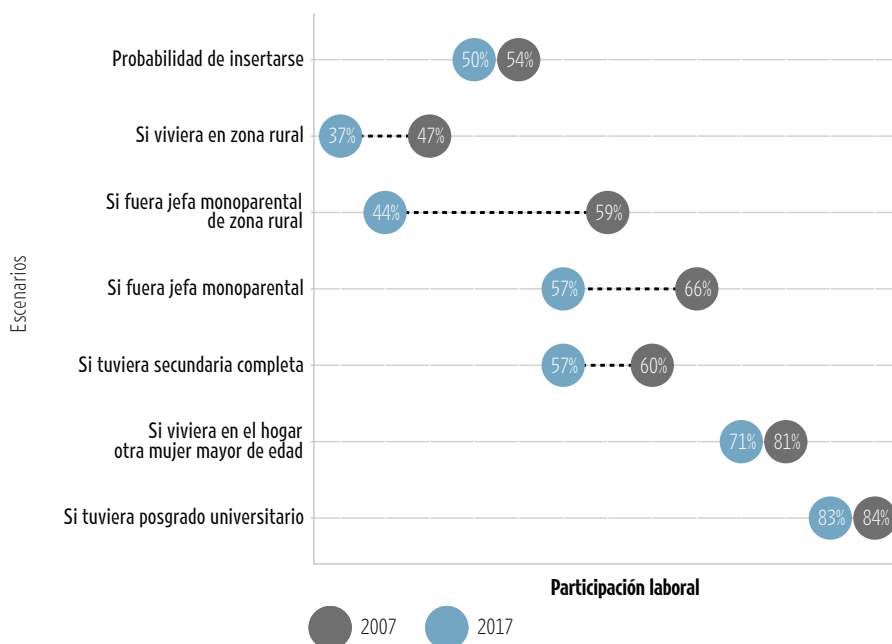
GRÁFICOS 2.25

**Simulación de la probabilidad de participación laboral de las mujeres en dos escenarios, con base en el modelo de regresión logística<sup>a/</sup>. 2007 y 2017**

**a) Primer escenario:** "Mujer de 28 años, con secundaria completa, soltera, vive en la GAM, sin educación no regular, el hogar no tiene niños ni mujeres mayores de edad"



**b) Segundo escenario:** "Mujer de 40 años, con secundaria incompleta, tiene pareja y tres hijos, vive en la GAM, sin educación no regular y no hay otra mujer mayor de edad en el hogar"



a/ Las probabilidades se calculan con los coeficientes del modelo de regresión logística de participación laboral. El ejercicio consiste en estimar la probabilidad que resulta de cambiar algunas características del escenario base.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

algunas características del escenario. La única condición que le restaría aun más las posibilidades de inserción es si viviera en la zona rural. Por el contrario, tener pareja (con y sin niños) o ser jefa monoparental las duplicaría. En el período analizado la mayoría de los porcentajes disminuyó, excepto al mejorar el perfil educativo o cursar educación no regular. Destaca la reducción en las posibilidades de inserción de una mujer joven si es jefa de hogar y/o tiene niños.

El segundo escenario considera una mujer de 40 años, que tiene pareja y tres hijos, que llegó a noveno año de secundaria, vive en la GAM, no ha llevado cursos de educación no regular y no hay otra mujer mayor de edad en el hogar. Su posibilidad de inserción laboral se calcula en un 50%, 4 puntos por debajo de la que tenía diez años antes. Nuevamente, vivir la zona rural le generaría menores oportunidades (gráfico 2.25). En el extremo opuesto, un mejor perfil educativo o tener en el hogar otra mujer mayor de edad incrementaría las probabilidades. El simple hecho de completar la secundaria las elevaría en 7 puntos. Si no tuviera hijos aumenta a un 63%.

En casi todas las simulaciones, la probabilidad global de inserción laboral femenina ha disminuido en comparación con diez años atrás. Las razones tienen que ver sobre todo con la persistencia de barreras de entrada que impiden a muchas mujeres que hoy están fuera del mercado trabajar de forma remunerada, debido a la injusta distribución de las obligaciones domésticas, pues ellas siguen siendo las principales encargadas de realizar tareas como el cuidado de personas dependientes y las labores del hogar, que no son remuneradas. Estos factores no se captan en todas las encuestas de referencia, por lo que no fue posible incorporarlos en el modelo y calcular el peso que representan en la decisión de insertarse o no. Además, los resultados muestran la importancia que tiene para el país consolidar una red de cuidado con enfoque universal, de alta cobertura y calidad, de modo que tener hijos no limite las posibilidades de participación laboral de las mujeres, y en la que también se beneficie a la primera infancia, sin importar el nivel de ingresos del hogar.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES**

véase Morales y Segura, 2018 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Mejor perfil educativo no se traduce en oportunidades de empleo para las mujeres**

Esta sección analiza las principales características del mercado laboral costarricense, es decir, se enfoca en las personas que sí están en la fuerza de trabajo, dando énfasis a las brechas de género. En el “Balance social”, en la primera parte de este capítulo, se expresó preocupación por las pocas oportunidades de empleo que la economía está creando en años recientes, con el agravante de que la distribución es bastante desigual, en perjuicio de las mujeres, especialmente las jóvenes, las que tienen baja escolaridad y las que residen en zonas rurales.

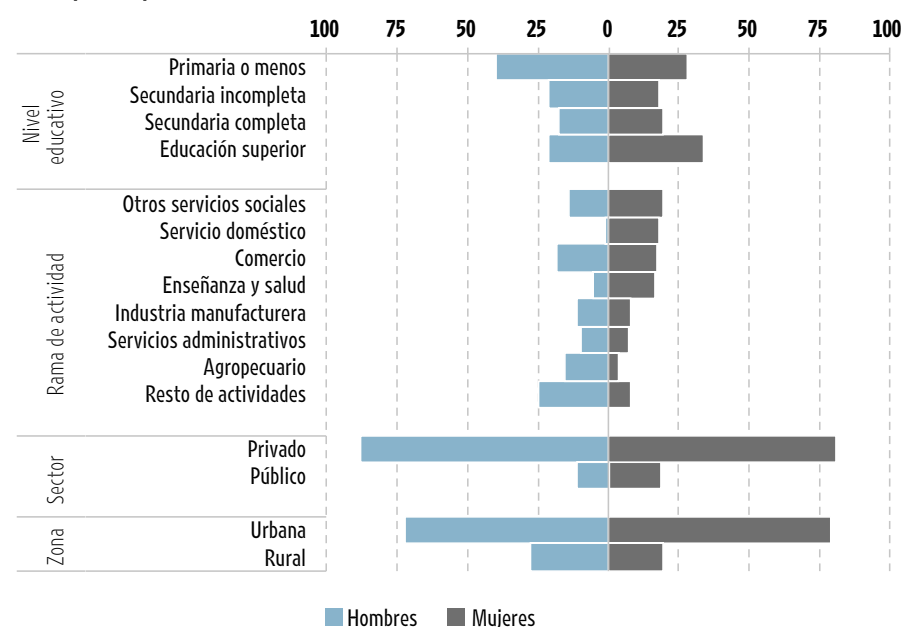
Se estima que en 2017 la fuerza de trabajo estaba conformada por 2,3 millones

de personas, con casi un 40% de mujeres. Como ya se mencionó, la tasa de desempleo femenino supera de manera persistente la masculina; durante el período 2010-2017 la brecha promedio fue de 3,5 puntos porcentuales. Por su parte, las tasas de participación y ocupación se han mantenido con diferencias de alrededor de 30 puntos a favor de los hombres (Solórzano, 2018).

El gráfico 2.26 muestra las diferencias por sexo en un conjunto de características del empleo, a partir del cual se subrayan cuatro hallazgos:

- El perfil educativo de las mujeres es más favorable: una tercera parte posee educación superior versus un 21% de los hombres. Entre ellos el nivel predominante es primaria o menos (40%).
- Hay una mayor segmentación (o segregación) del empleo femenino por ramas de actividad, pues ellas se concentran sobre todo en los servicios, tales como enseñanza, salud, servicio doméstico, administrativos o de comercio, a diferencia de los hombres, que tienen una distribución más diversificada.

GRÁFICO 2.26 **Distribución porcentual de algunas características de la población ocupada, por sexo. 2017**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la Enaho, del INEC.



- Aunque el sector privado es el principal empleador para ambos sexos, la función pública tiene mayor peso entre las mujeres (19%) que entre los hombres (11,5%).
- El 80% de las mujeres ocupadas reside en zonas urbanas, versus el 72,4% de los hombres (estas cifras son similares a la distribución de la población total del país). Esto confirma la poca presencia de mujeres rurales en el mercado laboral, ya mencionada en varias secciones de este capítulo.

### Sector servicios es el principal empleador para las mujeres

Dado el margen que existe en el país para que más mujeres se inserten en el mercado laboral, es relevante conocer en cuáles sectores económicos podrían trabajar y qué oportunidades tendrían para movilizarse hacia segmentos mejor remunerados. Para aproximar este tema, Morales y Segura (2018) calcularon un modelo predictivo de la incorporación de las personas ocupadas en cinco actividades, con base en las siguientes características: edad, escolaridad, dominio de un segundo idioma, capacidades técnicas, educación no regular, zona y región de

residencia, tamaño del hogar, condición de aseguramiento en la CCSS, sector institucional, clase social y número de personas dependientes en el hogar. Se estimaron modelos separados para mujeres y hombres (para más detalles, véase el “Anexo metodológico”).

Las tendencias del empleo por sector económico se presentan en los gráficos 2.27. De nuevo resulta evidente la concentración de las mujeres en las actividades de servicios, con más de la mitad del empleo femenino. También para los hombres los servicios son los más relevantes, pero la concentración es de solo un tercio de los ocupados. Les sigue en orden de importancia la llamada “nueva industria” (por ejemplo, las zonas francas dedicadas a la exportación), con un peso levemente mayor entre las mujeres que entre los hombres. El sector agropecuario y la industria tradicional representaron menos de un 5% del empleo femenino durante casi todo el período de análisis, mientras que en el masculino fluctuaron entre 15% y 20%.

Como se dijo, el modelo predictivo también sirve para calcular cuántas personas ocupadas, gracias a su perfil, tienen posibilidades de trasladarse a un sector productivo distinto a aquel en que traba-

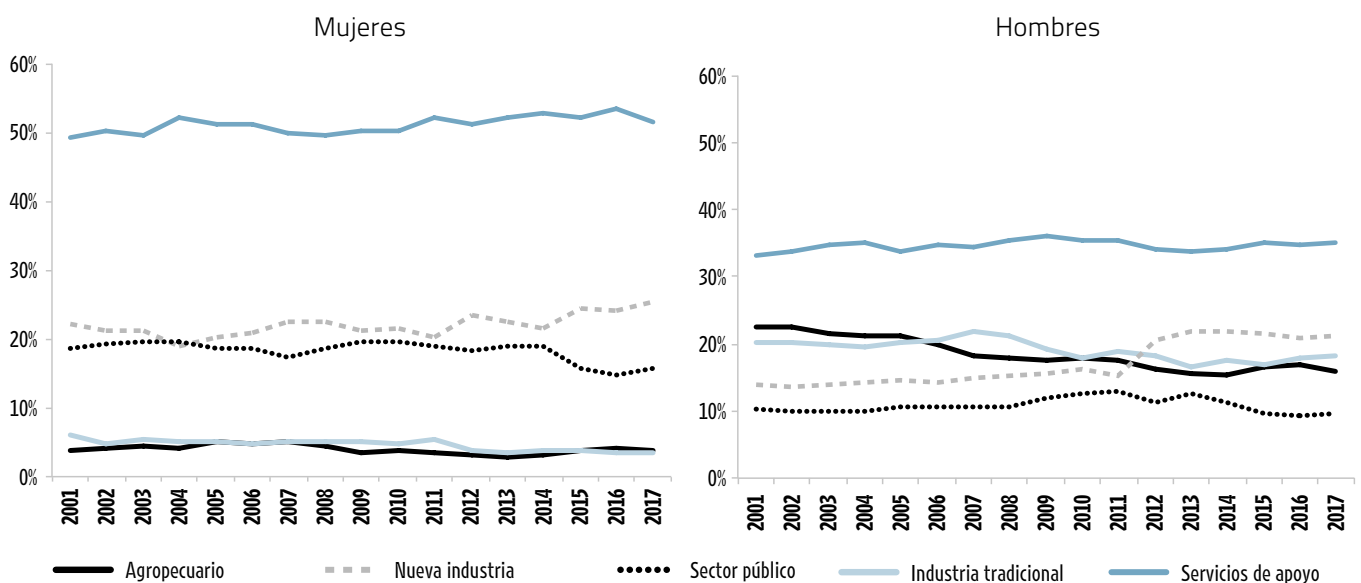
jan. Para ello se confrontó la predicción del modelo con la actividad real declarada en la encuesta<sup>27</sup>. Los resultados se resumen en los gráficos 2.28. El análisis buscó responder dos preguntas: ¿cuáles sectores económicos tienen más y menos movilidad? y ¿existen trayectorias cíclicas en los patrones de movilidad?

La nueva industria es el sector más dinámico, pues tiene los porcentajes más altos de movilidad entre sus trabajadores, tanto mujeres como hombres; pero, a la vez, es el que tendría más capacidad de absorber personas de otros segmentos productivos. Es importante señalar que durante el período de análisis ambas situaciones tendieron a la baja. El segundo sector en términos de movilidad es el de servicios, en especial para los hombres; es la única actividad económica que tendría capacidad de atraer a las personas provenientes de la nueva industria.

En el extremo opuesto, los sectores público y agropecuario poseen núcleos duros, pues son pocas las posibilidades de movilización. Este resultado se explica por las particularidades de las personas que participan en esas actividades. En el primer caso, tienen altos niveles educativos o carecen de otras habilidades técnicas como el dominio de un segundo

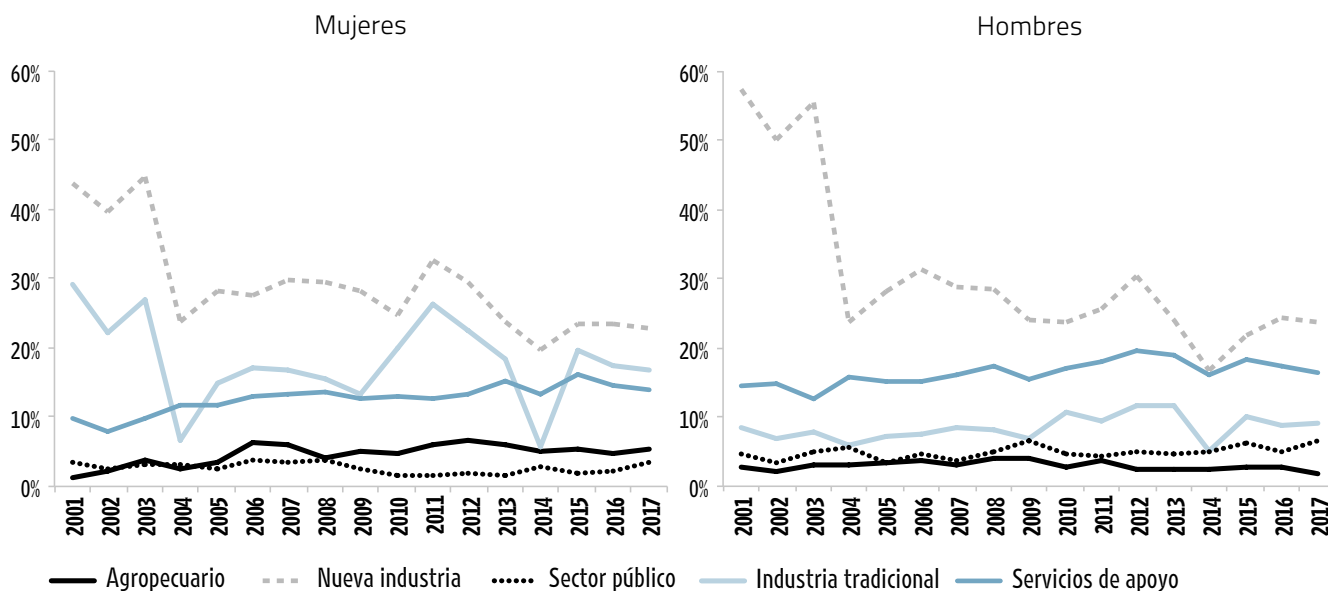
GRÁFICOS 2.27

### Distribución de personas ocupadas por sector económico, según sexo



Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRÁFICOS 2.28

Predicción del porcentaje de personas ocupadas que se podrían movilizar a otros sectores<sup>a/</sup>

a/ La simulación consiste en predecir el sector económico más factible, en función de las características de las personas y el perfil que demanda cada actividad. Luego se confronta la predicción con el sector en que realmente están trabajando los individuos. Cuanto mayor sea el porcentaje de movilización en un segmento, mayor es la cantidad de personas cuyos perfiles se ajustan a la demanda de otras actividades.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

idioma, lo cual les impide insertarse en otros segmentos de la economía. En el segundo caso, por el contrario, los trabajadores tienen baja calificación y muchos residen en zonas rurales, donde la oferta laboral es limitada.

Entre las mujeres la movilidad de la industria tradicional es alta, pero muy volátil y, como se señaló anteriormente, se trata de un sector que tiene un escaso peso relativo en el empleo femenino (5%). En cambio, el sector público —que aglutina alrededor de un 18% de las mujeres ocupadas— tiene poco dinamismo, pues los porcentajes de movilización son muy bajos y tampoco atrae trabajadoras de otras actividades.

Entre los hombres, el coeficiente de variación<sup>28</sup> de la movilidad fue más estable en el período. Las mujeres tienen más volatilidad, lo cual indica que están más expuestas a los cambios en los ciclos económicos (los períodos de contracción las perjudican mucho más). Además, tienen menos posibilidades de trasladarse a otros sectores productivos.

El modelo predictivo de los ocupados se utiliza para pronosticar, entre las personas desocupadas o que están fuera de la fuerza de trabajo, el sector en el cual tendrían más probabilidad de insertarse, según sus características sociodemográficas. El gráfico 2.29 muestra los resultados obtenidos para el año 2017, aunque Morales y Segura realizaron los pronósticos para todo el período 2001-2017.

Los servicios constituyen el principal sector de empleo para las personas no ocupadas, situación que coincide con la estructura del mercado laboral. Durante el período analizado, entre el 55% y el 60% de las mujeres tenía el perfil para insertarse en esta actividad, aunque su importancia ha disminuido en años recientes. En los hombres, el peso relativo de este sector fluctúa en un rango más amplio (de 35% a 55%), pero con tendencia al alza.

La nueva industria es otro segmento importante, pues captaría en promedio un 18% de los trabajadores. Por el contrario, el sector público es el menos

accesible y representa un peso muy bajo, de entre un 2% y un 4% en ambos sexos, posiblemente porque demanda un perfil distinto al de las personas consideradas en las simulaciones.

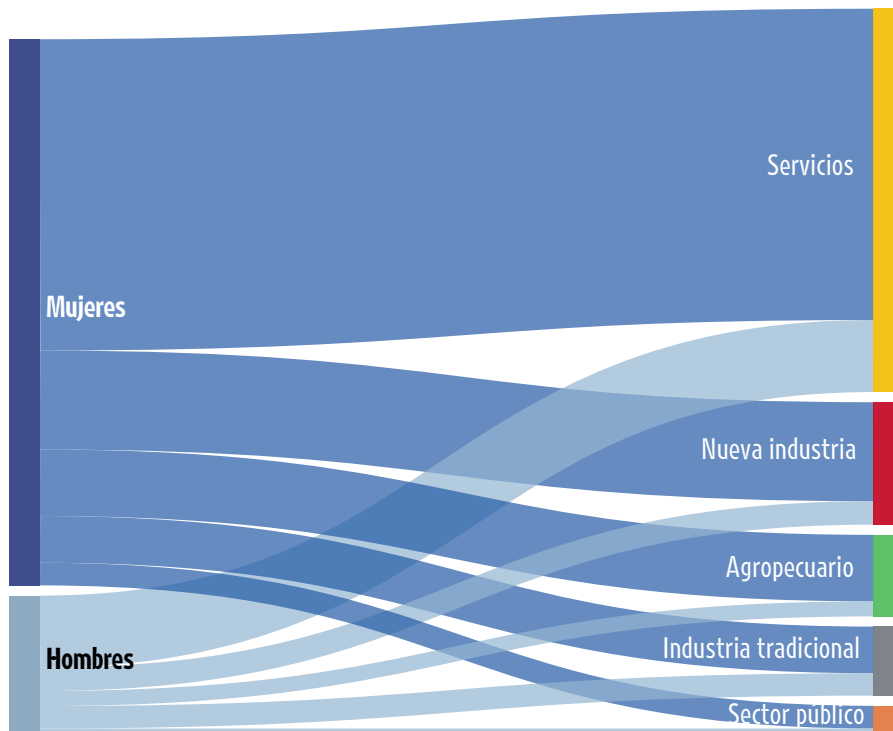
El sector agropecuario absorbería cerca de un 13% de las mujeres —recuérdese que muchas de las que no trabajan residen en zonas rurales—, con tendencia estable en el período, mientras que la industria tradicional es muy volátil (fluctúa entre un 4% y un 10%). Para los hombres el sector agropecuario y la industria tradicional muestran una tendencia decreciente durante todo el período.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MOVILIDAD LABORAL**  
véase Morales y Segura, 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.29

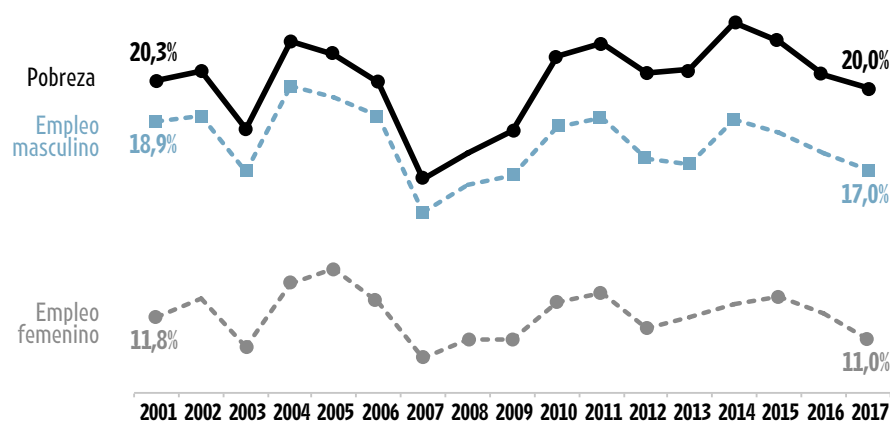
**Pronóstico de sectores económicos en los que se podrían insertar las personas desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo, por sexo. 2017**



Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRÁFICO 2.30

**Estimación del efecto sobre la pobreza total al asignar un empleo a las personas desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo (20 a 64 años), según sexo**



a/ La simulación consiste en predecir el sector de empleo más factible, en función de las características de las personas. Luego se asigna el ingreso promedio que perciben las personas que actualmente están ocupadas en ese sector. Con esta información se recalculan los indicadores de pobreza para todo el país.

Fuente: Morales y Segura, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

### Simulaciones confirman relevancia del empleo femenino para reducir la pobreza

Uno de los objetivos de las simulaciones de empleo es estimar el impacto que tendría, sobre el bienestar de los hogares y del país, el ingreso promedio que percibirían las personas al movilizarse entre sectores o insertarse en el mercado laboral.

Una vez realizadas las predicciones de las actividades a las que podrían incorporarse las personas que actualmente están fuera del mercado, o que buscan empleo y no lo consiguen, se asignó el ingreso promedio que perciben las personas que ya trabajan en ellas. Con estos ingresos se recalculó la condición de pobreza en el hogar y se midió el impacto que tendría el empleo en la pobreza nacional. Los efectos de las simulaciones se presentan en el gráfico 2.30.

Este ejercicio condujo a dos hallazgos relevantes. Primero, debido al tamaño del grupo, el mayor impacto se obtendría de la inserción laboral de las mujeres desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo. La pobreza se reduciría a casi la mitad en algunos años del período analizado, lo cual evidencia el peso del denominado “bono de género”. Segundo, los efectos son más significativos en los años más recientes, específicamente entre 2012 y 2017, tanto para mujeres como para hombres. Este resultado podría explicarse por los problemas de generación de empleo que ha tenido el país durante este lapso y que limitan la entrada de personas al mercado.

No será posible obtener mejoras sustanciales y sostenibles en los indicadores de pobreza (sobre todo por ingresos) si no se resuelven las deficiencias en el mercado de trabajo. La inserción de personas que hoy están fuera del mercado, la mayoría de ellas mujeres, tendría un fuerte impacto sobre la pobreza y el bienestar de los hogares que se encuentran en esa condición, especialmente si son encabezados por madres sin pareja (jefas monoparentales). Una mayor participación femenina en el mercado remunerado tendría efectos positivos en el crecimiento económico, que podrían acompañarse de mejoras en la productividad, debido al mejor perfil educativo que tienen las mujeres

con respecto a los hombres (Morales y Segura, 2018).

### Persiste discriminación de ingresos por motivos de género en el mercado laboral

Otro problema que enfrentan las mujeres es la discriminación en el empleo, especialmente en los salarios. Según Mc Connell et al. (2003), existe discriminación cuando las mujeres que tienen la misma capacidad, nivel de estudios, formación y experiencia que los varones, reciben un trato inferior en la contratación, el acceso a una ocupación, los ascensos, la remuneración o las condiciones de trabajo. Los autores indican que hay discriminación de ingresos cuando, por un mismo trabajo, las mujeres reciben menor pago que los hombres, es decir, cuando las diferencias no se atribuyen a productividades distintas.

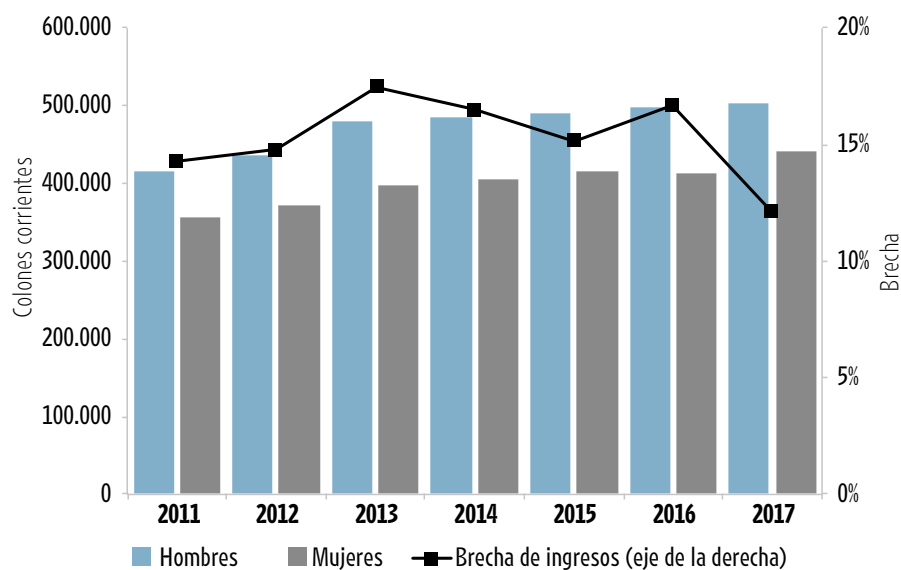
Un estudio realizado para este capítulo por Solórzano (2018) estimó la magnitud de la brecha de ingresos que no se explica por diferencias en las características de las personas y, por tanto, puede atribuirse a discriminación salarial. El principal resultado es que, en ausencia de ese fenómeno, las mujeres deberían percibir remuneraciones por hora superiores a las de los hombres, dada su mejor calificación. Sin embargo, la presencia del componente de discriminación reduce esa “ventaja” y ocasiona que los ingresos promedio de ellas sean similares y hasta inferiores a los de ellos.

Solórzano (2018) aplicó la técnica denominada “Oaxaca-Blinder” para descomponer las brechas de ingresos e identificar en qué medida se deben a discriminación o a diferencias en la dotación de los factores (o características de las personas). Utilizó los datos de las encuestas de hogares realizadas por el INEC en el período 2011-2017 (para más detalles, véase el “Anexo Metodológico”).

La población analizada incluye a las personas de entre 25 y 60 años de edad que se encontraban ocupadas en el momento de la encuesta y que reportaron un ingreso mensual mayor a cero, así como un número de horas trabajadas conocido. Se escogió ese rango de edad por ser el que muestra más estabilidad en la participación laboral: por motivos de

GRÁFICO 2.31

### Ingreso bruto mensual promedio de las personas ocupadas, por sexo y brecha de ingresos<sup>a/</sup>



a/ La brecha se calcula como el porcentaje que representa la diferencia en los ingresos de hombres y mujeres, dividido entre el ingreso de los hombres. Cuanto mayor es la brecha, mayores son los ingresos de los hombres con respecto a las mujeres.

Fuente: Solórzano, 2018, con datos de las Enaho, del INEC.

estudio las mujeres suelen insertarse más tardíamente en el mercado, y a partir de los 60 años, al acercarse la edad de retiro, su presencia disminuye. El ingreso mensual reportado se convirtió a un ingreso por hora, para controlar las diferencias que ocasiona la diversidad de jornadas y, de esta manera, tener más homogeneidad al comparar los ingresos de ambos sexos<sup>29</sup>.

Un aspecto por considerar en las estimaciones de los determinantes de los ingresos es que se incurre en un sesgo de selección, debido a que, por un lado, los datos utilizados corresponden únicamente a las personas que en el momento de la encuesta tenían trabajo, y por otro, existe segregación ocupacional, es decir, barreras de entrada a ciertas ocupaciones, especialmente para las mujeres, tal como se analizó en un apartado anterior. Los cálculos realizados por Solórzano (2018) toman en cuenta este sesgo y lo corrigen.

El gráfico 2.31 presenta los ingresos promedio mensuales de los hombres y las mujeres ocupadas, así como la brecha entre ambos. Es evidente que en todos los años los hombres percibieron ingresos superiores. En términos porcentuales, la

brecha fluctúa entre un 12% en 2017 y un 17% en 2013.

En cuanto a las horas trabajadas por semana, según las Enaho, en promedio, los hombres reportaron 45 y las mujeres 35, una diferencia de diez horas que se mantuvo en todo el período analizado y que refleja, en parte, la menor posibilidad que tienen las mujeres de acceder a jornadas de tiempo completo, ya sea voluntariamente, por normas culturales o tradicionales —responsabilidades en tareas no remuneradas que les impiden dedicar más horas al trabajo remunerado— o bien por exclusión de ciertos empleos.

La brecha en el ingreso por hora favoreció a los hombres en todo el período, aunque las diferencias solo son estadísticamente significativas en 2013, 2014 y 2015, es decir, en los demás años no hubo disparidades de género en los ingresos promedio (gráfico 2.32a). Sin embargo, es relevante destacar una característica que muestra esta brecha y es que, en los extremos de la distribución de ingresos de las personas ocupadas, es decir, en los valores menores y mayores, los hombres ganan más, pero a partir de aproximadamente el segundo quintil la brecha gira en favor de

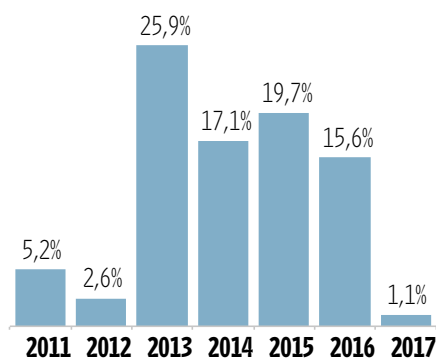
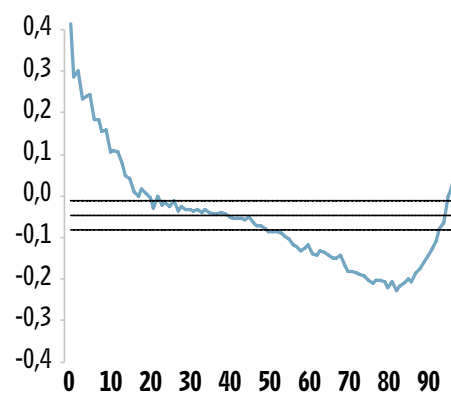
las mujeres, para luego revertirse cerca del quinto quintil. Este comportamiento fue similar en todo el período 2011-2017, por lo que el gráfico 2.32b ilustra la situación en el último año.

Los hallazgos obtenidos a través de la técnica Oaxaca-Blinder se presentan en el cuadro 2.4. Tienen la particularidad de que el componente de la brecha de ingresos que se denomina “explicado” resultó negativo, lo cual indica que las mujeres poseen mayor capital humano, lo que las favorece. Sin embargo, el componente “no explicado” dio positivo, por lo que beneficia a los hombres y refleja discriminación. Como los efectos se contrarrestan, la brecha resulta baja. Si los ingresos se determinaran con base en el tipo de puesto y las dotaciones de capital humano, las mujeres deberían recibir remuneraciones mayores que los hombres en el mercado laboral costarricense. Pero esto no sucede debido a la discriminación de género, que da lugar a valoraciones desiguales en los atributos de las y los trabajadores.

Con respecto a los hombres, los factores que perjudican a las mujeres en las remuneraciones son la experiencia y la posición en el empleo (ser asalariada o empleadora). Por el contrario, el nivel

GRÁFICO 2.32

### Brecha<sup>a/</sup> en los ingresos por hora promedio entre mujeres y hombres ocupados

a) Todos los ingresos<sup>b/</sup>b) Percentil de ingresos en 2017<sup>c/</sup>

a/ La brecha se calcula como la diferencia en los ingresos de hombres y mujeres dividido entre el ingreso de los hombres.

b/ Los resultados incluyen la corrección por sesgo de selección.

c/ El percentil es una medida de posición estadística que indica el 1% de observaciones en cada rango de ingresos, en una distribución ordenada de menor a mayor.

Fuente: Solórzano, 2018, con datos de las Enaho, del INEC.

CUADRO 2.4

### Coefficientes de la descomposición doble de la brecha salarial entre mujeres y hombres ocupados. 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>En logaritmo natural</b>							
Grupo 1 (Hombres)	7,279 ***	7,247 ***	7,297 ***	7,377 ***	7,489 ***	7,507 ***	7,533 ***
Grupo 2 (Mujeres)	7,329 ***	7,318 ***	7,067 ***	7,219 ***	7,309 ***	7,502 ***	7,580 ***
Diferencia	-0,050 **	-0,071 ***	0,23 ***	0,158 **	0,179 **	0,005	-0,047 **
Explicado	-0,146 ***	-0,159 ***	-0,19 ***	-0,185 ***	-0,161 ***	-0,121 ***	-0,135 ***
No explicado	0,096 ***	0,087 ***	0,42 ***	0,343 ***	0,34 ***	0,126 ***	0,088 ***
<b>Exponenciado</b>							
Grupo 1 (Hombres)	1,450 ***	1,404 ***	1,476 ***	1,598 ***	1,787 ***	1,821 ***	1,870 ***
Grupo 2 (Mujeres)	1,524 ***	1,507 ***	1,173 ***	1,365 ***	1,494 ***	1,812 ***	1,959 ***
Diferencia	0,951 **	0,931 ***	1,259 ***	1,171 **	1,197 **	1,005	0,954 **
Explicado	0,864 ***	0,853 ***	0,827 ***	0,831 ***	0,851 ***	0,886 ***	0,874 ***
No explicado	1,101 ***	1,091 ***	1,521 ***	1,409 ***	1,405 ***	1,134 ***	1,092 ***

a/ Los asteriscos denotan el nivel de significancia estadística: \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Fuente: Solórzano, 2018, con datos de las Enaho, del INEC.

educativo, trabajar en el sector agropecuario, la enseñanza o la salud, o vivir en la región Central, las favorecen. El componente “no explicado” evidencia la discriminación en contra de las mujeres, pues en todos los años resulta estadísticamente distinto de cero (Solórzano, 2018).

El procedimiento se aplicó también a un segmento más reducido de la población trabajadora, las personas que laboran como asalariadas. En 2017 este grupo representó el 68% del empleo en el país. La brecha salarial por percentil muestra la misma tendencia que la descrita para todas las personas ocupadas: en el primer quintil favorece a los hombres, se atenúa conforme aumenta el ingreso, en los quintiles tercero y cuarto se inclina a favor de las mujeres y en el quinto se revierte para beneficiar nuevamente a los hombres. Esto sugiere la existencia de un “techo de cristal” en la distribución salarial femenina, es decir, la baja proporción de mujeres en puestos de dirección demuestra las pocas posibilidades que tienen ellas de obtener ingresos altos.

La brecha salarial por hora entre las personas asalariadas muestra una trayectoria similar a la del total de ocupados: se incrementó entre 2012 y 2015, cuando los hombres percibieron, en promedio, un salario entre 15% y 28% superior a las mujeres; en 2011, 2016 y 2017 la magnitud de la brecha fue menor y no significativamente distinta de cero.

La descomposición de la brecha en los componentes “explicado” y “no explicado” de nuevo favorece a las mujeres en la productividad y las características del empleo. Sin embargo, este efecto es neutralizado por la discriminación salarial en su contra, cuyo peso es mayor que el obtenido para la totalidad de ocupados.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DISCRIMINACION SALARIAL**  
véase Solórzano, 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Política pública busca reducir nudos estructurales que refuerzan desigualdades de género

Superar los obstáculos que limitan la inserción laboral de las mujeres en igualdad de condiciones demanda políticas públicas concretas. Con ese propósito, en 2016 el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) publicó la primera *Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género* (PIEG), para el período 2007-2017, cuya principal fortaleza era ser un instrumento de trabajo con seis objetivos estratégicos<sup>30</sup>, formulados de modo tal que permitieran medir su avance en el tiempo.

La más reciente evaluación de la PIEG 2007-2017 constató avances muy dispares entre los seis objetivos estratégicos, situación que se asocia a distintos factores, algunos supeditados al contexto económico, como la escasa generación de oportunidades de empleo que afecta a toda la población, y otros vinculados a problemas de gestión, que resultan en una escasa articulación entre las instituciones.

En el período indicado Costa Rica tuvo avances hacia la equidad desde el punto de vista normativo, pues por esa vía reconoció una serie de derechos asociados al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los ámbitos internacional, regional y nacional, así como a los objetivos de la PIEG 2007-2017. En materia de legislación laboral destacan los siguientes instrumentos: i) Ley del trabajo doméstico remunerado (n° 8726, del 2 de julio 2009), ii) Reglamento para la inscripción de patronos y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas (emitido por la Junta Directiva de la CCSS y publicado en el diario oficial *La Gaceta* el 21 de julio de 2017), iii) Ley para medir el aporte a la economía del trabajo doméstico no remunerado, según las cuentas nacionales (n° 9325, del 16 de noviembre de 2015), iv) Ley de conformación de la Red

Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (n° 9220, del 24 de abril de 2014) y v) Reforma Procesal Laboral, que contiene un capítulo sobre la prohibición del trato desigual en el trabajo por motivos de sexo, orientación sexual, discapacidad y otras formas de discriminación (Ley 9343, del 25 de enero de 2016). El gran reto que persiste es lograr que, mediante su articulación y consolidación en el engranaje institucional, esta legislación se traduzca en reducciones concretas de la desigualdad de género.

Finalizado el período del primer esfuerzo, el Inamu inició un proceso que culminó en 2018 con la publicación de la *Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en Costa Rica (PIEG) 2018-2030*, cuya prioridad es la reducción de los nudos estructurales que provocan la persistencia de las desigualdades de género en distintos espacios del desarrollo e impiden el avance hacia la igualdad efectiva. Esta nueva política es el resultado del análisis de las experiencias vividas con la PIEG 2007-2017, la lectura del contexto y las demandas de las mujeres, así como las voces de expertas, académicas, ONG y el sector privado. Con esta base se fijan las prioridades para los próximos años, agrupadas en cuatro ejes, a saber: transformación de la cultura para la igualdad, distribución del tiempo, distribución de la riqueza y distribución del poder (tanto en su dimensión individual como colectiva).

Como novedades, la PIEG 2018-2030 tiene un énfasis en la regionalización, propone acciones afirmativas de manera explícita y transforma las meras aspiraciones en resultados esperados, lo que facilita su seguimiento y medición. Para que esta política logre avanzar en el cierre de las brechas de género, se requieren alianzas con otros actores no estatales, como el sector privado, la academia e instancias de la sociedad civil (Inamu, 2018).



**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Natalia Morales y Marcela Román.

**La edición técnica** la efectuaron Natalia Morales, Marcela Román, Leonardo Merino y Jorge Vargas-Cullell.

**Se prepararon los siguientes insumos:** Barreras de acceso al mercado laboral y predicción de movilidad laboral entre sectores económicos con enfoque de género, de Natalia Morales y Rafael Segura; Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal, de Catherine Mata y Juan Diego Trejos, Región Huetar Caribe; situación socioeconómica y principales desafíos, de Marcela Román y Natalia Morales; Discriminación salarial por motivo de género en Costa Rica, de Ariel Solórzano; Patronos territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica, de Leonardo Sánchez;.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** “Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral”, de Marisol Guzmán y Alberto Mora; “Inversión social municipal 2015-2017”, de Ana Patricia Villalta.

**Se agradece a** Yamile Thyme, por la realización y seguimiento de las convocatorias a los talleres en la región Huetar Caribe. Y a Guillermo Pastrana, por la asistencia en el proceso de investigación, mediante la búsqueda y sistematización de información estadística.

**También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN:** a Ariel Solórzano y Rafael Segura, por los procesamientos estadísticos de las bases de datos del INEC, y a Steffan Gómez Campos por el apoyo técnico en la elaboración de las visualizaciones de datos complejos.

**Un agradecimiento especial por los aportes de información a:** Vivian Garbanzo (CGR), Amparo Pacheco (Fodesaf), Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Ana Ericka Rodríguez, Erick Mora y Karen Segura (Poder Judicial).

**Por sus comentarios a los borradores del capítulo** se agradece a Ronald Alfaro, Karen Chacón, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Magaly Rodríguez (lectora crítica), Isabel Román, Rafael Segura y Jorge Vargas Cullell.

**La revisión y corrección de cifras** fue realizada por Natalia Morales.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 18 y 19 de junio y 21 de agosto de 2018, con la participación de: Rubén Acón, Rodrigo Aguilar, Rebeca Anderson, José Aponte, Marta Araya, Hazel Arce, Geovanny Bolaños, Alejandra Brenes, Javier Brown, Edgar Campbell, Jeimy Carranza, José Luis Castillo, Roy Cerdas, Juan Luis Céspedes, José Luis Corrales, Kimberly Coto, Edwin Cyrus, Luis Dormond, Melvin Díaz, Henry Escobar, Freddy Fallas, Geisel García, Marineth García, Diego Garro, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, María Elena Herrera, Julio Humphreys, Ólger Irola, José Eduardo Jiménez, Roxana Jiménez, Sigrid Lahmann, Silvia Lara, Valeria Lentini, Carlos León, Gerald Marín, Marco Martínez, Marco Méndez, Jean Carlos Miranda, Esteban Pacheco, Jacqueline Parkinson, Laura Queralt, Juan Robalino, Magaly Rodríguez, Laura Rojas, Isabel Román, Evelyn Salazar, Jean Paul Sánchez, Álvaro Solano, Erminia Spencer, Verónica Taylor, Juan Diego Trejos, Leda Villa, Grettel Villalobos, Julián Watson y Cristina Zeledón.

## NOTAS

**1** Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

**2** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

**3** Se entiende por capacidades el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y que les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

**4** En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (25 a 30 países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación del país.

**5** Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como Convención Belem Do Pará.

**6** La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

**7** El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas -o dimensiones- como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de “trabajo”, donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los veinte indicadores. Se

suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más. Para más detalles metodológicos, véase Fernández y Del Valle, 2017.

**8** El *Informe Estado de la Nación 2017* reportó que, si bien como tendencia es claro que la pobreza en la región Chorotega se ha venido reduciendo, no se identifica en las actividades productivas o en otra información distinta a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), evidencia robusta que explique el fuerte cambio entre 2014 y 2016, por lo que la hipótesis más probable para explicar ese resultado es un cambio metodológico en la medición de este fenómeno.

**9** El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso. Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

**10** La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2018.

**11** El *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó ampliamente la política de salarios mínimos y su efecto en la pobreza y la desigualdad de ingresos.

**12** El modelo utiliza una variable dependiente dicotómica de inserción en cada rama laboral, y las variables explicativas se basan en los modelos de impacto de la migración laboral sobre los salarios, utilizados por Borjas (2003) y Gindling (2008).

**13** Este rubro representa menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector compuesto por una gran cantidad de instituciones, que por su limitado tamaño enfrentan una gran volatilidad en sus recursos.

**14** Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública y los servicios de salud. Los programas contributivos requieren aportes de las personas adscritas a ellos, quienes de este modo adquieren el derecho de disfrutar de sus beneficios en el futuro (como las pensiones). Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). Por último, los programas selectivos se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social.

**15** La población objetivo de todos los programas tiene como principal característica la condición de pobreza por ingresos. Además, en las pensiones del RNC son adultos mayores de 65 años o más, sin pensión contributiva ni empleo; en los CEN-Cinai son niños y niñas menores de 7 años sin acceso a centros educativos, y en las becas para estudiar son las personas que asisten a la educación (preescolar, primaria, secundaria y superior).

**16** La ponencia de Mata y Trejos (2018) contiene un análisis exhaustivo de la distribución de la ISP por función social, criterio de acceso y rubros sociales, para el período 2000-2017.

**17** Según lo establece la CGR, las municipalidades y los consejos municipales de distrito deben incluir en el SIPP la información de presupuestos, según una estructura previamente establecida.

**18** El método de análisis de *cluster* y de valor atípico identifica conglomerados espaciales de las variables analizadas y obtiene los siguientes resultados: un *cluster* estadísticamente significativo de valores altos (AA), otro de valores bajos (BB), un valor atípico de un valor alto rodeado por valores bajos (AB) y otro con un valor bajo rodeado por valores altos (BA). La significancia estadística tiene un nivel de confianza del 95% (Sánchez, 2018).

**19** El modelo global estima los parámetros para el conjunto de distritos del país, por lo que se interpreta como un valor promedio. Es decir, presupone que cada factor afecta de manera similar a todos los distritos, lo cual resulta en un supuesto fuerte, dadas las diferencias territoriales (Sánchez, 2018).

**20** El modelo local calcula una ecuación distinta para cada distrito. Su aplicación es posible debido a la cantidad de datos disponibles (472 distritos) y a que los mismos se encuentran georreferenciados (Sánchez, 2018).

**21** Personas entrevistadas mencionaron que en “horas pico” de tránsito vehicular se puede tardar hasta cuatro horas en el recorrido de 96 kilómetros entre Limón y Pococí (Román y Morales, 2018).

**22** Incluye el campus Sarapiquí de la UNA, pero no la sede de Turrialba de la UCR.

**23** De esas carreras, 18 las ofrece la UCR, 16 la UNA y 3 el TEC. Solo 3 corresponden al área de Ingenierías (Química, Marina Civil, Náutica y Transporte Marítimo y Producción Industrial), 2 a Agronomía y 4 a Turismo. También hay 5 carreras en Computación y 4 en Ciencias Económicas.

**24** El CUN-Limón ofrece programas tradicionales en Administración de Empresas, Computación y Contabilidad y Finanzas, así como en Enseñanza del Inglés. Las carreras en las áreas de turismo y servicios portuarios son las que más se ajustan a las actividades productivas de la región. Solo

en Limón se imparten las carreras de Operaciones Logísticas Portuarias, Gestión Operativa de Terminales Portuarias, Gestión de la Producción y Servicios y Redes.

**25** También existen planes reguladores costeros para dos pequeñas porciones de costa, playa Cocles y la boca del río Estrella.

**26** La regresión logística es un tipo de análisis que se usa para predecir el resultado de una variable categórica (que puede adoptar un número limitado de categorías) en función de las variables independientes o predictoras. Es útil para modelar la probabilidad de que ocurra un evento en función de otros factores. En este caso la variable dependiente es si la persona participa o no en la fuerza de trabajo. Las variables independientes son: edad, años de escolaridad completados, jefatura monoparental, jefatura con pareja e hijos, jefatura con pareja sin hijos, jefatura calificada, número de niños, residencia en zona urbana, residencia en la región Central, educación no regular y hogares con más de una mujer mayor de edad (18 años y más).

**27** El método utiliza técnicas de aprendizaje supervisado (o *machine learning*), que requiere tener un conjunto de datos para “entrenar y evaluar” el modelo, es decir, sobre un conjunto de datos se prueban y ajustan los parámetros para obtener los resultados más precisos posibles. Para evaluar la robustez de los modelos se realizan y comparan las predicciones a partir de siete métodos, a saber: bayesiano, máquinas de soporte vectorial, árboles de decisión, bosques aleatorios, modelos de

potenciación *AdaBosting* y la predicción según el vecino más cercano. Las predicciones bayesianas son las más precisas para este conjunto de datos. La tasa global de clasificación correcta es de un 86%, con los siguientes porcentajes por sector económico: 96% en agropecuario, 79% en industria tradicional, 72% en nueva industria, 88% en servicios y 96% en el sector público. Estas cifras muestran un ajuste más que satisfactorio (Morales y Segura, 2018).

**28** El coeficiente de variación se calcula como la razón de dividir la desviación estándar y la media de una distribución de datos. El resultado relativiza la dispersión como porcentaje de la media. Permite comparar dos o más distribuciones distintas.

**29** En las encuestas de hogares la variable “horas” se mide por semana, mientras que los ingresos se captan por mes. Para estandarizarlas, se multiplican las horas semanales por 4,33 para tener un promedio mensual; luego se divide el ingreso en la ocupación principal entre el cálculo de esas horas trabajadas al mes, para obtener el ingreso por hora (Solórzano, 2018).

**30** Los seis objetivos estratégicos de la PIEG 2007-2017 eran: i) el cuidado como responsabilidad social, ii) trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos, iii) educación y salud de calidad a favor de la igualdad, iv) protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, v) fortalecimiento de la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria, y vi) fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

