

CAPÍTULO  
2

## Equidad e integración social

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>71</b>
<b>Valoración general</b>	<b>73</b>
<b>Valoración del Informe anterior</b>	<b>74</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>74</b>
<b>Introducción</b>	<b>75</b>
<b>Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades</b>	<b>76</b>
Balance general	76
Miradas en profundidad: políticas de vivienda no consideran gestión del suelo	78
Miradas en profundidad: mejora desempeño del mercado laboral, tras casi dos años de cifras negativas	79
<b>Igualdad de oportunidades y capacidades</b>	<b>83</b>
Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas	83
Tema especial: reducción de la pobreza en la región Chorotega	89
Sin cambios en desigualdad de ingresos	93
<b>Gestión de la equidad y la integración social</b>	<b>96</b>
Gestión de la equidad desde el mercado de trabajo: sin avances	96
Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011	97
Inversión social municipal complementa ISP	103
Redcudi: características y desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio	105
Tema especial: equidad en los servicios públicos	112

## HALLAZGOS RELEVANTES

» Entre 2015 y 2016 disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza: 1,2 puntos porcentuales según la medición por línea de ingreso (a 20,5%) y 1,3 puntos en la multidimensional (a 20,5%). No obstante, en 2016 un 31,5% de los hogares sufría alguna forma de pobreza (monetaria, multidimensional o ambas).

» El 61% de la reducción de la pobreza por ingresos se explica por las transferencias de los programas sociales. El efecto fue mayor en zonas rurales y en la pobreza extrema.

» Entre 2014 y 2016, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) reportó un fuerte descenso de la pobreza en la región Chorotega, que pasó de 33,3% a 23,6. El análisis de la situación socioeconómica de sus habitantes no aporta evidencia suficiente para explicar un cambio tan significativo en dos años, por lo que la hipótesis principal apunta a un efecto metodológico relacionado con el cambio de la muestra de la Enaho.

» Continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), aunque a un ritmo menor que en 2015. El aumento no es generalizado y refleja una gran dispersión entre programas sociales. Tarde o temprano, los graves problemas fiscales del país repercutirán negativamente en la disponibilidad de recursos, como ya ha sucedido en el pasado.

» Fodesaf financia veintiocho programas de protección social, ejecutados por veinte instituciones. El análisis de tres de ellos (pensiones del régimen no contributivo, CEN-Cinai y asegurados por cuenta del Estado) muestra que aproximadamente un tercio de los beneficiarios no es pobre por ingresos. Si se amplía la población objetivo y se incluye a las personas vulnerables, las filtraciones se reducen a 18%.

» La ISP atenúa el aumento de la desigualdad. En 2016 el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita fue de 0,533. Si a este ingreso se le suma la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente de Gini baja a

0,403. Es decir, la ISP reduce la desigualdad en casi trece puntos (o un 32%).

» A finales del 2016 e inicios del 2017 mejoró el desempeño del mercado de trabajo, luego de dos años de registrar cifras negativas. Esto se reflejó en un repunte de las tasas de participación laboral y una disminución en el desempleo. No obstante, ello sucedió en un escenario de mayor crecimiento del empleo informal.

» Hay pocos avances en el respeto a las garantías laborales y el salario mínimo. El incumplimiento adquiere dimensiones críticas en los sectores de servicio doméstico, construcción y agropecuario, así como entre los trabajadores que son adultos mayores, jóvenes, migrantes o pobres.

» En 2016 la Red Nacional de Cuido (Redcudi) registró 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, que atendían a 52.190 niños y niñas en todo el país. La distribución de beneficiarios por cantón muestra una fuerte concentración en diecinueve de ellos, mayoritariamente urbanos de la región Central. No existe una asociación clara entre cantones con altos porcentajes de pobreza y la Redcudi.

» Las políticas de vivienda de interés social han hecho una contribución importante en el crecimiento del área urbanizada de la GAM (9,3%). Durante el período 2000-2011 se entregaron 114.922 bonos, de los cuales 24.865 fueron en la GAM (21,6%). La distribución de los aportes muestra grandes diferencias por cantón.

» Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (Enigh) del 2013, en promedio, los hogares dedican un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. El peso de ese gasto es mayor entre los más pobres. En un grupo conformado por 170.000 hogares, los recursos destinados a servicios públicos (23%), transporte (predominantemente público, 11%) y telecomunicaciones (6%) significan un esfuerzo importante que, como se observa, representa el 40% de sus gastos.

CUADRO 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2016

Indicador <sup>a/</sup>	1990	2000	2010	2015	2016
<b>Expansión de capacidades</b>					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,9	80,0
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	7,7	7,9
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>b/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	65,3	65,8
Asalariados	72,5	63,7	68,7	70,2	70,2
No asalariados	37,0	35,8	48,9	56,1	58,0
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>b/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	59,3	59,7
Asalariados	65,4	58,6	63,0	63,8	63,7
No asalariados	3,5	25,0	44,9	50,7	52,2
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>c/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,1	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	46,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>c/</sup>	23,3	20,3	17,0	13,9	13,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>c/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	87,4	87,1
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>d/</sup> (%)					
Primaria		96,5	98,0	92,8	93,1
Secundaria		51,6	67,7	70,9	73,3
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>c/</sup> (%)		22,1	25,2	27,5	28,2
Tasa neta de participación laboral <sup>c/</sup>	57,3	58,0	59,1	60,2	60,5
Hombres	82,5	79,2	75,9	74,7	75,1
Mujeres	32,5	37,8	43,5	46,6	47,3
Tasa de desempleo abierto <sup>c/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	8,5	7,8
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,1	6,3
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,5	10,0
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	135,0	136,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup> (junio 2015=100)	295.609	367.818	427.969	460.327	468.332
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares (junio 2015=100)	-9,1	4,3	-3,9	-5,5	3,8
Inversión pública social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	21,9	23,2	23,2
Inversión pública social real per cápita (miles de colones del 2000)	180.078	207.397	241.048	260.551	265.621
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,5	11,8
<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	0,516	0,521
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil <sup>g/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	13,0	12,9
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>h/</sup>					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,2	2,1
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9
Hogares pobres <sup>c/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	21,7	20,5
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	2,1	1,9
Deserción escolar en educación secundaria <sup>h/</sup> (%)		11,9	10,2	9,2	8,4
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,9	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 sin ajuste por sub-declaración.

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

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.

La reducción de 1,2 puntos porcentuales en la pobreza por ingresos que no es estadísticamente significativa pero sí la más importante de los últimos diez años destaca como una mejora, aunque mantiene la incidencia en el histórico 20% de los hogares. Al explorar los factores que la explican, el Informe determinó que el 61% de la disminución se debió al efecto de las transferencias monetarias que entregan los programas sociales, un 22% a la baja en el costo de la canasta básica alimentaria un hecho sin precedentes ocurrido en 2016, que ya se revirtió en 2017 y el principal componente de los ingresos de los hogares, el ingreso laboral, apenas da cuenta de un 17%.

La ISP creció por quinto año consecutivo. Sin embargo, el incremento no fue acompañado por cambios sustanciales en el número de programas sociales ni en la cantidad de sus beneficiarios, de modo que la mayor inversión se ha convertido en un encarecimiento de los existentes. Además, al considerar el problema fiscal que vive el país, y que se ha agravado en 2017, la tendencia al alza no parece sostenible. Responder al desequilibrio de las finanzas

públicas recortando la ISP, como se hizo con la educación en los años ochenta, o la inversión en infraestructura, como sucedió en los noventa, son errores que han tenido consecuencias negativas en el largo plazo, y sirven de experiencia para buscar otras alternativas de contención del gasto y, en particular, de financiamiento de la política social.

Debilitar la ISP tendría un fuerte impacto en el bienestar de muchas familias. En promedio, los servicios y transferencias sociales aumentan en un 25,6% el ingreso total de los hogares. Para los del decil más pobre representa un incremento de más de seis veces (643%), mientras que en el decil más rico el efecto es de tan solo un 5%. Con el propósito de estimar el impacto distributivo de la inversión social, se comparó el coeficiente de Gini del ingreso autónomo de los hogares versus el que incluye la ISP. Se encontró que la desigualdad se reduce en casi trece puntos porcentuales, es decir, que la ISP atenúa los malos resultados en la distribución del ingreso.

Los problemas de sostenibilidad que enfrenta el régimen de bienestar (es decir, el conjunto de servicios que el Estado provee en cumplimiento de los derechos sociales de todos los habitantes del país) se agravan por la alta desigualdad. El aumento del empleo informal y la elevada inobservancia de las garantías laborales que sigue registrando este Informe tienen dos implicaciones concretas. Por un lado, generan presión sobre el régimen, pues muchas familias requieren los servicios y transferencias que les brindan los programas sociales para compensar su situación de vulnerabilidad. Por el otro, erosionan su financiamiento, pues las personas que conforman esos hogares no realizan aportes al sistema de seguridad social, ni pagan impuestos directos.

Es necesario innovar en la política social. Sin opciones claras de mayor financiamiento, y ante el riesgo de recortes temporales, es imperativo optimizar el uso de los recursos para potenciar su impacto y encontrar nuevos caminos y socios. El país no puede darse el lujo de abrir frentes adicionales de vulnerabilidad: la situación del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM), y en general del sistema de pensiones, debe resolverse. También hay que frenar y revertir las tasas de delitos, especialmente contra la vida.

En este contexto, es muy relevante preguntarse si la política social puede lograr mejores resultados con los mismos recursos. Los programas focalizados y el potencial de los

gobiernos locales para apoyar los esfuerzos en esta materia (nuevos socios) sugieren una respuesta afirmativa. Sin embargo, la ISP no alcanza para sostener altos niveles de desarrollo humano. Se requieren más ingresos, máxime en el actual entorno de alta desigualdad.

Con respecto a la necesidad de encontrar nuevos caminos, este Informe incluye un estudio especial que aproxima el efecto que tienen sobre la equidad el marco regulatorio y el modelo tarifario de los servicios públicos. El pago por este concepto representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo en los de menores ingresos. La principal conclusión es que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio. Asimismo, se determinó que la magnitud y dirección de los subsidios que se aplican en esta materia no han sido documentadas.

En síntesis, por acción o por omisión, Costa Rica vive una época de alta desigualdad. En el área de las acciones destaca, por insuficiente, el desempeño de una estructura productiva que no genera los empleos requeridos, ni en volumen ni en calidad, lo que a su vez exacerba la pobreza y la vulnerabilidad. Asimismo, el esfuerzo sostenido por expandir la ISP no siempre ha tenido como contraparte una mayor eficiencia en el uso de los recursos y una ampliación en la cobertura de los servicios. Y por el lado de las omisiones es claro que el país también ha sido lento para enfrentar sus problemas estructurales: el logro educativo de la población no crece al ritmo necesario, persisten las barreras que enfrentan las mujeres para insertarse en mercado de trabajo y el sistema tributario resulta poco efectivo para mejorar la distribución de los ingresos.

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.

## VALORACIÓN DEL INFORME ANTERIOR

En el 2015 no hubo progresos en el cumplimiento de las aspiraciones del desarrollo humano en el ámbito de la equidad y la integración social. Es cada vez más claro que las escasas oportunidades que genera el mercado de trabajo, aun con la creciente inversión en políticas sociales, limitan las mejoras en los principales indicadores. La desigualdad se mantiene estancada en niveles altos y no se logra reducir la pobreza por ingresos. Esta situación pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo humano. En materia de equidad e integración social, no registrar avances a la postre significa contabilizar retrocesos.

La inversión social pública (ISP) ha sido sometida a una presión extra en las dos últimas décadas. Además de procurar la integración social de los grupos más desfavorecidos y generar oportunidades de acceso a la educación y los servicios de salud para todos los habitantes, debe lidiar

con una economía que cada vez más excluye de los beneficios del crecimiento a importantes segmentos de la población. Enfrentar este nuevo reto es difícil, no solo por la delicada situación fiscal del país, sino porque la expansión de la ISP ya se está dando por la vía del encarecimiento de los programas. En este contexto, será fundamental lograr mejoras sustanciales en la eficiencia del gasto, acompañadas de políticas que enfoquen la expansión hacia los programas capaces de generar mayores impactos sobre la desigualdad.

En el mercado laboral, el relativo estancamiento del desempleo en el último año (8,5%) no es una buena noticia, no solo porque la tasa es alta, sino porque el resultado sería peor de no ser por el menor crecimiento en el número de personas en edades productivas. Además, un 28% del empleo es generado por los hogares productores (o trabajadores por cuenta propia), en los que

la informalidad asciende al 70%. A esto se suman otras condiciones que desalientan la participación, como la contracción real de los ingresos por trabajo y el alto incumplimiento de las garantías laborales.

Durante el siglo XX Costa Rica desarrolló una fuerte política social que no solo crea oportunidades para el progreso y la movilidad social, sino que además compensa -en parte- las carencias de la población más vulnerable, la que por sus propios medios no logra aprovechar las opciones que ofrece el mercado para obtener un ingreso digno. Hoy esa exitosa política enfrenta un nuevo desafío: cómo mantener y mejorar sus resultados en una economía con una débil generación de empleo y una regla de reparto de los ingresos que cada vez más tiende a concentrar la riqueza.

## 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>.

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 2016, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

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.

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre dos temas: acceso a vivienda y mercado de trabajo.

La segunda sección del capítulo explora la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. En esta edición nuevamente el estudio

de la pobreza incorporó dos parámetros: la línea de ingreso y el método multidimensional. Desde ambas perspectivas la incidencia disminuyó entre 2015 y 2016, y el análisis permitió identificar algunos factores que podrían explicar esos resultados. Además se evalúan en profundidad los indicadores socioeconómicos de la región Chorotega, para tratar de entender el significativo descenso que registró la pobreza por ingresos entre 2014 y 2016. En materia de desigualdad se da seguimiento al ingreso de los hogares y su distribución.

La tercera parte valora la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal la atención se centra en el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2016. Además se hace un análisis sobre la labor del Fodesaf y se cuantifica el aporte que realizan los gobiernos locales en programas sociales. Por último, se caracteriza la Red Nacional de Cuido y se señalan desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio.

Al final del capítulo se presenta, como aporte especial, una primera aproximación a la equidad en los precios de los servicios públicos regulados, con énfasis en los modelos tarifarios de la electricidad, el agua y el transporte.

### Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2016 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realizan miradas en profundidad en torno a las aspiraciones de acceso a una vivienda y un ingreso dignos, este último mediante el seguimiento a los principales indicadores del mercado de trabajo.

### Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el aná-

lisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2016) con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>4</sup>. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Durante el 2016 la mayoría de los indicadores sociales mantuvo las tendencias observadas en años previos, con algunos logros en áreas específicas y pocas desmejoras. En términos agregados, de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano a las que da seguimiento este capítulo, solamente el acceso a un ingreso digno registró avances, dos de ellas no tuvieron cambios significativos: el acceso a una vida larga y sana y el acceso al

conocimiento, mientras que el acceso a una vida libre de amenazas volvió a retroceder.

A diferencia de los últimos cinco años, el acceso a una vida larga y sana no mostró variaciones: sus indicadores fueron similares a los del año previo y se sostuvieron los logros acumulados en décadas pasadas, que ubican a Costa Rica en posiciones altas a nivel mundial. La esperanza de vida fue semejante a la reportada en el último quinquenio; se sitúa en 80 años y es mayor para las mujeres (82,6) que para los hombres (77,5). La tasa de mortalidad infantil se mantuvo por debajo de ocho defunciones de menores de un año por cada mil nacidos, aunque aumentó muy levemente entre 2015 y 2016, al pasar de 7,7 a 7,9. Las coberturas contributivas de la población económicamente activa

CUADRO 2.2

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

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2016 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>				
	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora		
Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> <li>• Coberturas de la PEA en la seguridad social</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> </ul>		
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Salario mínimo real</li> <li>• Viviendas con acceso a internet</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en educación diversificada</li> <li>• Ingreso promedio real del hogar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes que no estudian ni trabajan</li> <li>• Tasa de participación laboral femenina</li> <li>• Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo</li> <li>• Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>• Escolaridad promedio de población en edades laboralmente activas</li> <li>• Población de 25 a 39 años con secundaria completa o más</li> <li>• Inversión social pública como porcentaje del PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios</li> <li>• Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito<sup>d/</sup></li> </ul>		
Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coeficiente de Gini</li> <li>• Población en edad activa con secundaria completa o más</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 obtenido en la tendencia 1990-2015 se compara con el valor obtenido en 2016, y el crecimiento anual de 2016 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2015.

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 y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.

c/ "Se mantiene" significa que en 2016 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2015, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

(PEA) en la seguridad social acumulan casi cuatro años de estancamiento y aún están lejos de ser universales: 65,8% para el total de la PEA, 70,2% para la PEA asalariada y 58,0% para la no asalariada.

La aspiración del acceso al conocimiento mantuvo su comportamiento inercial, pues la mayoría de los indicadores no registró cambios de consideración, sobre todo los que miden el logro educativo, aunque algunos de los que aproximan el acceso y permanencia en el sistema sí mostraron avances. La escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años se estima en 9,2 años y solo el 42% de ellas terminó la secundaria. En el grupo de 25 a 39 años se calcula que ni siquiera la mitad tiene secundaria completa o más (46,4%). El 87% de la población de 12 a 18 años asiste a la educación. La proporción de jóvenes de entre 12 y 24 años que no estudian ni trabajan asciende a 13%.

En este ámbito, los indicadores que mejoraron en 2016 fueron: las viviendas con acceso a internet (65%), que han tenido un crecimiento sostenido durante la última década (era de un 10% en 2005); la tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado, que por segundo año consecutivo superó el 40% y se ubicó en 45,8%, y la tasa de alumnos que abandonaron el curso lectivo a medio período (fenómeno que el MEP denomina exclusión intra-anual). Este último resultado es destacable, pues ha sido un problema constante del sistema, sobre todo en secundaria, retener a los estudiantes en la segunda mitad del año. El indicador pasó de 10,7% en 2012 a 8,4% en 2016, la cifra más baja del presente siglo. La reducción se dio en todos los niveles y modalidades de enseñanza, incluyendo los colegios nocturnos y el séptimo año, que históricamente han mostrado las cifras más altas. Sin embargo, ese porcentaje representa 30.814 jóvenes que dejaron la secundaria en 2016. Según las autoridades del MEP, la estrategia “Yo me apunto”, que brinda opciones para que los alumnos permanezcan o se reintegren al colegio, otorgando las condiciones necesarias para el éxito académico y la valoración de la educación como responsabilidad ciudadana, puede haber incidido en este avance, aunque aún es temprano para conocer los efectos del citado programa.

En agosto de 2017 se presentó el

*Sexto Informe Estado de la Educación*, una publicación sustentada por un sistema de seguimiento al desempeño del sistema educativo costarricense. En su “Valoración general”, el Informe señala que los principales indicadores en esta materia exhiben un movimiento inercial que, a grandes rasgos, se refleja en: bajas coberturas en el nivel Interactivo II de preescolar y el Ciclo Diversificado de secundaria, descenso de la exclusión, estancamiento del logro en secundaria, rendimientos sistemáticamente bajos en pruebas estandarizadas, débil o nula articulación entre ciclos educativos y poca información disponible para dar cuenta del desempeño de la educación superior, en especial la privada. El hecho más sobresaliente de los últimos dos años fue el esfuerzo del MEP por dar continuidad a la reforma curricular, sin crear grandes rupturas con las iniciativas impulsadas en administraciones anteriores. Esta es una señal de madurez que, junto a la decisión de mantener y ampliar la inversión educativa en un contexto de restricción fiscal, coloca al sistema en posición para lograr mejoras más aceleradas en el futuro próximo.

Sin embargo, hasta ahora los avances no han generado progresos sustantivos en el desempeño estudiantil. La principal explicación de esta inercia se encuentra en las aulas, los microespacios en los que tienen lugar los procesos de enseñanza-aprendizaje y donde, a juicio del *Estado de la Educación*, tienen que gestarse los cambios más significativos en los próximos años (PEN, 2017). Se invita al lector interesado en estos temas a consultar la extensa plataforma virtual del Informe, que incluye bases de datos, investigaciones innovadoras y especializadas, vídeos, visualizaciones de datos complejos y un compendio de indicadores, todo lo cual está al servicio de la ciudadanía en el sitio <http://www.estadonacion.or.cr/educacion2017>.

Por otra parte, como ya se mencionó, la aspiración de acceso a un ingreso digno fue la única que exhibió mejoras en la mayoría de sus indicadores en 2016. Los ingresos promedio de los hogares tuvieron un crecimiento real del 3,3%, luego de dos años consecutivos de contracción (-6,3% acumulado). Ese incremento ade-

más se vio favorecido por la contracción que registró el índice de precios al consumidor (IPC) entre junio de 2015 y el 2016 (-0,9%). La pobreza disminuyó, tanto si se mide como insuficiencia de ingresos como por el método multidimensional. No obstante, el coeficiente de Gini se mantuvo sin cambios con respecto a los últimos seis años; en 2016 su valor fue de 0,521 (el detalle se presenta en la segunda parte de este capítulo).

Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, el mercado de trabajo mostró dos resultados positivos. Por un lado, la tasa de desempleo abierto bajó de 8,5% a 7,8% entre julio de 2015 y julio de 2016. Por otro lado, el ingreso por trabajo (que representa el 81% del ingreso total de los hogares) aumentó un 2,1%, y en mucho mayor medida lo hicieron los subsidios estatales y las becas: 14,9%. Donde no hubo avances fue en la tasa neta de participación laboral femenina, que por cuarto año consecutivo permaneció sin variaciones significativas: apenas un 47,3% de las mujeres de 15 años o más está trabajando o buscando empleo.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se acumularon tres años de retrocesos. La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pasó de 13,7 casos por 100.000 habitantes en 2014, a 15,6 en 2015 y 17 en 2016, valores solo comparables con los del período 1998-2000, cuando se alcanzó la cifra récord de 17,7. La tasa de mortalidad por suicidios en 2016 fue de 6,2 por 100.000 habitantes, sin cambios con respecto al año anterior y similar al promedio desde 1990.

Por su parte, la tasa de homicidios alcanzó 11,8 casos por 100.000 habitantes, con un total de 578 víctimas. Esta cifra iguala el máximo histórico que registró el país en 2009. Como se ha indicado en Informes anteriores, el método más común para cometer este delito es el uso de armas de fuego, las cuales estuvieron presentes en el 66% de los casos reportados en 2016. El perfil de las personas fallecidas por esta causa se asocia con hombres jóvenes (54%), costarricenses (77%) y con edades de entre 18 y 34 años (55%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (43%), seguido por

discusión y riña (19%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (17%) y violencia doméstica (6%). El 89% de las víctimas fueron hombres.

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados geográficamente. Las tasas por cantón evidencian que algunos duplican, triplican y hasta cuadruplican el promedio nacional. El cantón central de Limón registra 49 homicidios por cada 100.000 habitantes; le siguen Tibás, Matina y Abangares, con cifras de entre 30 y 40. En total, 26 de los 81 cantones superan la tasa nacional, en un 31% de ellos el indicador aumentó entre 2015 y 2016, y en un 15% la tasa del 2016 fue la máxima desde 2003. Hay cuatro cantones que merecen ser destacados por la ausencia de homicidios: en Hojancha no se ha dado un solo caso desde 2005<sup>5</sup>, y lo mismo ha sucedido en Acosta, San Mateo, Zarceros y Nandayure desde 2010.

En lo que respecta a los femicidios<sup>6</sup>, en 2016 se presentaron once casos, dos más que en 2015 y dentro del promedio de la última década. En cinco de ellos había antecedentes de agresión y en tres, amenazas de muerte. Todos los presuntos culpables fueron detenidos. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de mujeres por motivos pasionales o sentimentales, cometidos por exesposos, exconcubinos, novios o exnovios, o bien por atacantes sexuales o acosadores<sup>7</sup>, la cifra se eleva a quince, tres menos que en 2015.

En otro orden de ideas, durante el 2016 se efectuaron tres sondeos sobre asuntos sociales: la “Segunda encuesta nacional de salud sexual y salud reproductiva”, un módulo de la Enaho enfocado en el trabajo infantil y adolescente, y la “Encuesta nacional de inmigración y emigración en Costa Rica”. Sin embargo, pese a las gestiones realizadas, no se logró tener acceso a las respectivas bases de datos para el proceso de investigación de este Informe. De ser posible, esos temas serán analizados en próximas ediciones.

### Miradas en profundidad: políticas de vivienda no consideran gestión del suelo

El acceso a una vivienda digna es una aspiración del desarrollo humano sostenible y un derecho tutelado tanto por

la Constitución Política, como por los tratados internacionales que ha suscrito el país. Bajo esos marcos normativos se articula la política nacional orientada a favorecer a las familias de menores ingresos que no pueden satisfacer esta necesidad por la vía de la compra en el mercado privado. En Costa Rica los programas de financiamiento de vivienda de interés social han privilegiado mecanismos de apoyo a la demanda, como bonos y créditos subsidiados. Estudios recientes sobre el crecimiento urbano demuestran que, al no ser acompañadas por planes de gestión del territorio, esas iniciativas tienen una cuota de responsabilidad en la forma, estructura y estilo de crecimiento del espacio urbano, dado que, en la GAM, explican alrededor del 10% del nuevo suelo dedicado a uso residencial entre 2001 y 2011.

### 11.823 bonos de vivienda entregados en 2016, la cifra más alta en ocho años

Alrededor del mundo, una alta proporción de las familias cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una solución habitacional en el mercado, resuelve ese problema en los mercados informales. Se estima que actualmente 330 millones de hogares de estratos bajos y medios cuentan con recursos muy limitados para costear una vivienda, y este número podría llegar a 440 millones en 2025 (ONU, Hábitat, 2015).

A partir de la promulgación de la Declaración de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el acceso a una vivienda adecuada<sup>8</sup> fue reconocido como un derecho humano. Costa Rica, además de ser suscriptora de esos tratados, establece en su Constitución Política que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador (artículo 65). Esta norma se complementa con el artículo 50 y una serie de leyes y reglamentos, que hacen operativa la política de vivienda de interés social y su sistema de financiamiento.

En comparación con el promedio de familias que viven en asentamientos informales en América Latina y otras naciones de ingreso medio, la proporción

de Costa Rica es baja, aunque —claro está— como todo país tiene déficits, tanto en cantidad como en calidad de las casas y en los servicios urbanos asociados<sup>9</sup>. En los últimos seis años el déficit habitacional<sup>10</sup> ha oscilado entre un 11% y un 13% del total. Una definición más realista agrega a este indicador el déficit cualitativo, es decir, las viviendas en estado regular (que requieren reparación), lo que implica sumar casi treinta puntos porcentuales, de modo que el déficit habitacional total rondaría un 43% (Fuprovi, 2017).

Costa Rica tiene una larga tradición de políticas de vivienda basadas en subsidios a la demanda. Entre 1989 y 2016 el Estado otorgó 336.970 bonos familiares de vivienda (BFV), 11.823 en el último año, la cifra más alta desde 2009.

Aunque no es posible atribuir el bajo porcentaje de informalidad en la vivienda exclusivamente al BFV, este sin duda es uno de los factores que lo explica. A pesar de ello, Costa Rica no es ajena a la tradición latinoamericana de políticas de vivienda desvinculadas de las políticas de ordenamiento territorial.

El estilo de crecimiento que prevaleció en el siglo XX en la mayoría de las ciudades del mundo fue muy abarcador de espacio: la tasa de expansión anual de la tierra urbanizada fue el doble que la de los habitantes asentados en ella. Al ritmo actual, se espera que en estas zonas la población se duplique en 43 años, mientras que la cobertura urbana se multiplicará por dos en solo diecinueve años (Ángel, 2012).

En las tres últimas décadas el Valle Central vivió una creciente pero discontinua expansión de la mancha urbana, así como la integración de localidades adyacentes, tal como se analizó en el capítulo especial del *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. El área construida en la GAM casi se duplicó entre 1982 y 2013. En ausencia de controles efectivos, se traspasaron los límites de las regulaciones establecidas a inicios del período (en el Plan GAM de 1982). Se estima que en 2012 el área en uso urbano fuera del anillo de contención<sup>11</sup> alcanzaba un 27% (PEN, 2015).

A conclusiones similares llega un estudio reciente de Fuprovi (2017).

La expansión desbordó los límites del anillo de contención. La mancha urbana fuera de este pasó de 4,2 km<sup>2</sup> en 1984, a 31,5 km<sup>2</sup> en 2000, lo que equivale a un crecimiento del 652%. En 2011 llegó a 72 km<sup>2</sup>, para un incremento de 129% entre 2000 y 2011. Por el contrario, la zona urbanizada dentro del anillo pasó de crecer un 141,1% entre 1984 y 2000, a un 38% entre 2000 y 2011. Esto significa que los aumentos en población y viviendas corresponderían, en gran parte, al crecimiento fuera del anillo de contención.

El área construida en la GAM con financiamiento del BFV representa un 9,3%

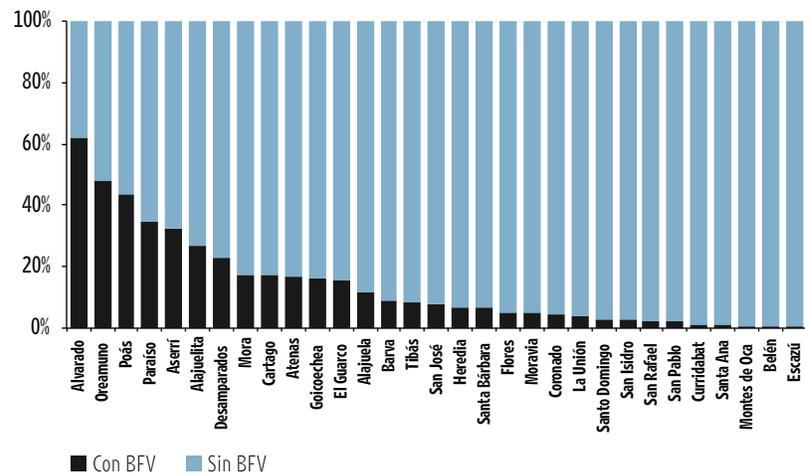
Dado el aporte del Estado al área construida para uso residencial, cabe preguntarse si las políticas de vivienda han contribuido al desorden en la expansión urbana. Los datos ratifican que esa colaboración ha sido importante, no solo en la dotación de vivienda, sino en el crecimiento de la zona urbanizada.

Entre 2001 y 2011 se entregaron 114.922 BFV, de los cuales 24.865 correspondieron a la GAM (21,6%). En ese mismo período la mancha urbana creció 109,1 km<sup>2</sup>. La construcción y ampliación de viviendas abarcó 10,0 km<sup>2</sup> y el aporte de los bonos fue de 1,1 km<sup>2</sup>, lo que equivale a un 9,3% del área de viviendas edificadas en la GAM<sup>12</sup> (Fuprovi, 2017). Esta estimación muestra grandes diferencias por cantón. Mientras en Alvarado la superficie construida con BFV representó el 61,9% del total, en Curridabat, Santa Ana, Montes de Oca, Belén y Escazú fue menor al 1% (gráfico 2.1).

La construcción de viviendas constituye una prueba de fuego en el desarrollo y planificación de las ciudades, dado que el suelo de uso residencial ocupa entre el 65% y el 75% de los espacios urbanos. Pese a ello, este tema no ha sido integrado de manera adecuada en las políticas públicas. Claramente, la forma en que ha evolucionado el parque habitacional, y sobre todo su ubicación, han tenido repercusiones directas en la diseminación de la informalidad, la desigualdad y la exclusión social en las ciudades. La deficiente planeación y las débiles regulaciones han dejado a los gobiernos con poco margen de maniobra para combatir

GRÁFICO 2.1

**GAM: área construida<sup>a/</sup> con y sin bono familiar de vivienda<sup>b/</sup> (BFV), según cantón. 2001-2011**



a/ Incluye construcciones y ampliaciones de viviendas.

b/ Para estimar el área construida con BFV se utiliza un tamaño aproximado de 45m<sup>2</sup> por vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en Fuprovi, 2017.

la especulación sobre el precio de la tierra, la expansión urbana y la segregación del espacio residencial (ONU-Hábitat, 2015).

La localización de los proyectos de interés social y las soluciones individuales no ha sido una prioridad para la política de vivienda en Costa Rica. Aunque un gran porcentaje de los asentamientos informales se ubica dentro de la GAM, en el período 2001-2011 la mayor cantidad de BFV se dirigió a las zonas rurales.

En ausencia de criterios acordes con políticas de ordenamiento territorial, en la asignación de las ubicaciones ha privado la lógica del mercado. Las viviendas se construyen en terrenos de precio relativamente bajo, en los que a menudo no están disponibles todos los servicios urbanos requeridos; en consecuencia, el proyecto debe suministrarlos, lo que encarece el costo final de la solución.

El Estado ha desaprovechado su posición dominante en el sector de la construcción residencial y su intervención en el mercado ha ayudado a modelar el crecimiento urbano de los últimos treinta años. Ya sea en la GAM o en otras zonas, principalmente en las denominadas ciudades intermedias o en los distritos con menor índice de desarrollo relativo, los BFV tienen un peso enor-

me en el aumento y configuración del espacio urbano; por ello es fundamental utilizar ese potencial para que la expansión responda a criterios de ordenamiento territorial y al enfoque de “ciudades para la gente” (E<sup>13</sup>: Solano, 2017). En el capítulo 4 de este Informe se ofrece un análisis detallado sobre el crecimiento urbano en algunas ciudades intermedias.

### Miradas en profundidad: mejora desempeño del mercado laboral, tras casi dos años de cifras negativas

Las desigualdades en una sociedad se producen, agravan o atenúan, según sea el desempeño del mercado laboral. Como ha señalado este Informe, de él proviene más del 80% de los ingresos de los hogares costarricenses, de modo que se convierte en un factor explicativo de la disparidad en su distribución. Además, reproduce otras desigualdades igualmente relevantes, vinculadas al acceso y la participación en las diferentes ocupaciones y puestos de trabajo, dimensiones en las que las asimetrías de género, edad, etnia o lugar de residencia son muy significativas (Cepal, 2016).

Históricamente, en América Latina y el Caribe el mercado de trabajo ha sido el nexo que vincula una alta desigualdad del ingreso, con una economía muy

heterogénea y con amplia presencia de sectores poco productivos. Las brechas de productividad reflejan y a la vez refuerzan asimetrías en capacidades, en la calidad de los empleos y los salarios, el poder de negociación, el acceso a redes de protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Así, se propician círculos viciosos no solo de pobreza, inequidad y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (Cepal, 2016).

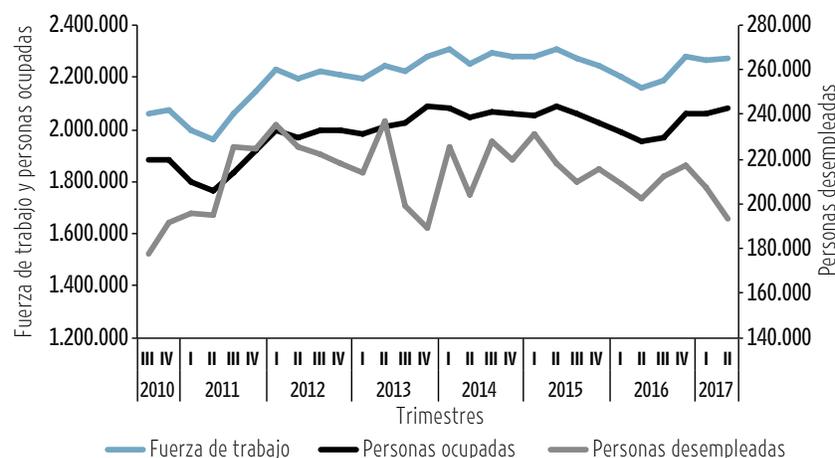
En sus últimas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha documentado que la generación de empleo en el país ha sido modesta, en el contexto de un dinamismo económico que no está alcanzando para ofrecer mayores oportunidades a la población (para más detalles véase el capítulo 3). No obstante, hacia finales del año 2016 e inicios del 2017 la oferta del mercado de trabajo dio señales de recuperación. Aún es pronto para asegurar que efectivamente ha mejorado el panorama laboral, pues la información disponible hasta el momento muestra resultados dispares y avances no generalizados, ya que las buenas noticias –como la reducción del desempleo y el crecimiento de los puestos de trabajo– se conjugan con la expansión de la informalidad y la persistencia de brechas de género.

Cada trimestre, a partir del tercero de 2010, el INEC realiza la Encuesta Continua de Empleo (ECE). El análisis del mercado laboral basado en esa fuente indica que, en efecto, en el cuarto trimestre de 2016 y los dos primeros de 2017<sup>14</sup> empezaron a observarse signos de recuperación, luego de un desempeño negativo iniciado en el segundo trimestre de 2015 y que se intensificó en los dos primeros de 2016. Durante ese período se contrajeron la fuerza de trabajo y las personas ocupadas, el desempleo se estancó en niveles altos y disminuyeron las tasas netas de participación laboral y de ocupación, sobre todo entre las mujeres.

El gráfico 2.2 muestra la evolución en el número de personas que participan en el mercado laboral. Destaca la contracción que se dio a partir del segundo trimestre de 2015, así como el comportamiento inestable en la cantidad de personas desempleadas, cuya tendencia

GRÁFICO 2.2

### Evolución de la fuerza de trabajo, personas ocupadas y desempleadas, por trimestres



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

decreciente se mantuvo hasta el segundo trimestre del 2017.

Las tendencias negativas también se presentaron en las tasas netas de participación laboral (TNP) y de ocupación, y aunque se comenzaron a recuperar en los últimos tres trimestres analizados, aún no alcanzan el promedio del período (2010-2017). La situación es especialmente preocupante para las mujeres, cuya TNP se mantiene en 45%, muy inferior a los máximos niveles registrados por la ECE a finales del 2013, que ya de por sí eran bajos.

Las mujeres son las más perjudicadas en épocas negativas y se recuperan más lentamente en las fases de crecimiento. Por ejemplo, entre el segundo trimestre de 2015 y el tercero de 2016 la fuerza de trabajo disminuyó en 75.102 personas, de las cuales 52.330 eran mujeres. Al mejorar la situación, entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo de 2017, el mismo indicador aumentó en 73.188 personas, de las cuales 25.954 eran mujeres. En otras palabras, en el período de contracción de la fuerza laboral, el 70% de las personas que quedaron desempleadas fueron mujeres, pero en los trimestres de reactivación ellas tan solo explican un 35% del incremento.

En cuanto al desempleo, entre 2014 y 2016 osciló alrededor de un 9,5%, afectando más a las mujeres (12%) que a los hombres (8%). A partir del cuarto tri-

mestre de 2016 se observa una reducción interanual significativa. Dos de cada tres personas desempleadas tienen secundaria incompleta o menos, y una de cada diez es profesional con título (este grupo representa el 20% de los ocupados). Cabe destacar que, aunque las personas con educación universitaria son pocas entre las desempleadas, muestran una tendencia creciente en el período analizado, en especial las no graduadas.

También disminuyeron las tasas de presión general<sup>15</sup>, desempleo ampliado<sup>16</sup> y ocupados con subempleo<sup>17</sup> que beneficiaron de manera más significativa a los hombres. Sin embargo, en el segundo trimestre de 2017 todos esos indicadores aumentaron (excepto el desempleo abierto, que bajó), sobre todo entre las mujeres.

Según la ECE, en el período 2010-2017 la generación de empleo (o puestos de trabajo), medida como la variación interanual de las personas ocupadas, ascendió a 35.000 en promedio por año (gráfico 2.3). La serie muestra importantes fluctuaciones en los primeros trimestres de la encuesta, por lo que, si se restringe el análisis a un período más estable, por ejemplo a partir del 2013, el promedio cae a escasos 12.250 empleos por año. También es evidente la fuerte contracción registrada entre los terceros trimestres de 2015 y 2016, que llegó a -63.000 puestos. La notable recuperación

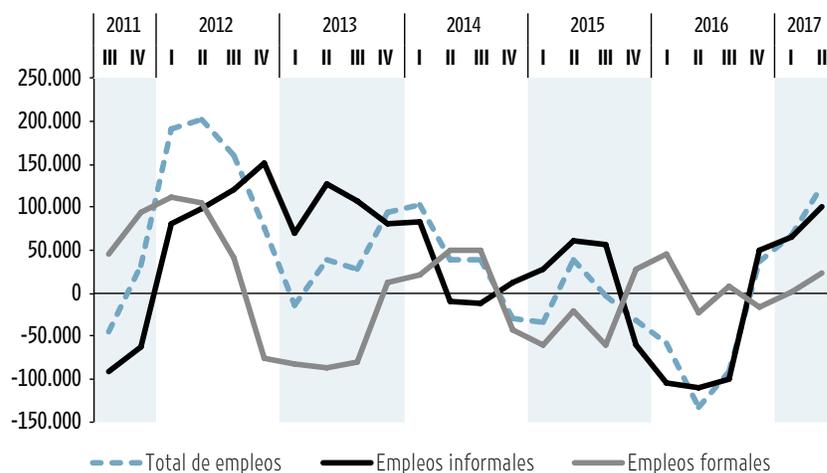
observada en el segundo trimestre de 2017, de 125.000 empleos apenas logró compensar la pérdida ocurrida un año antes (132.000). Además, al comparar esa cifra con otros indicadores económicos, no se encuentra una explicación robusta que la respalde.

En promedio, un 42% de las personas ocupadas trabaja en la informalidad, según la definición del INEC<sup>18</sup>. Del empleo creado por año desde 2010, alrededor de 31.000 puestos han sido informales y solo 4.000 formales. Esta asimetría se ratifica al estimar y comparar los coeficientes de correlación de Pearson<sup>19</sup> entre la generación de empleos totales y las dos modalidades de ocupación: 0,74 en el caso de los puestos informales, versus 0,41 en los formales. Es decir, el dinamismo reciente del empleo es explicado principalmente por la informalidad. El gráfico 2.3 también desglosa la información por sector y permite observar que en los trimestres de expansión, como en 2013 o 2017, el empleo informal también creció, mientras que en épocas de contracción, como en 2015 y 2016, disminuyó. Por el contrario, la tendencia del empleo formal es muy estable, sobre todo a partir de 2014.

Al desagregar la variación interanual de las personas ocupadas (o generación de empleo) según actividades productivas, se obtienen resultados heterogéneos. Primero, el sector terciario (comercio y servicios), al tener el mayor peso relativo en el empleo total (superior al 70%), es el que más influye en las tendencias generales. Sufrió una severa contracción por dos años consecutivos (2015-2016), pero se reactivó en los dos primeros trimestres de 2017. Entre las actividades con más crecimiento están enseñanza, salud, transporte, comercio e industria manufacturera, aunque en algunas de ellas durante el 2016 apenas se logró compensar los puestos perdidos. Segundo, el sector primario (o agropecuario) ha mostrado tendencias opuestas en los últimos años: luego de un período de crecimiento importante, desde el tercer trimestre de 2014 hasta el segundo de 2015, entró en una larga fase contractiva que se extendió del cuarto trimestre de 2015 al primero de 2017. Tercero, hay dos sectores que han perdido empleos desde el cuarto trimestre de

GRÁFICO 2.3

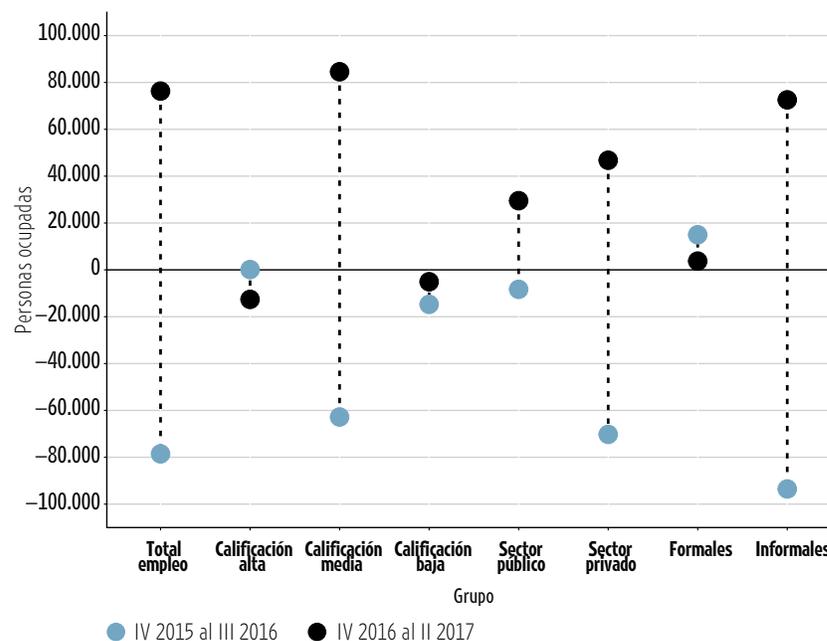
### Variación interanual de las personas ocupadas, por trimestres, según formalidad del empleo



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

GRÁFICO 2.4

### Variación interanual neta de las personas ocupadas en períodos trimestrales seleccionados, según características del empleo



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las ECE, del INEC.

2015 y en el segundo de 2017 aún no se habían recuperado: servicio doméstico y construcción.

El gráfico 2.4 muestra la variación interanual promedio del empleo en algunas categorías seleccionadas para dos períodos recientes. Es claro que los sectores más perjudicados en la fase de con-

tracción, como el informal, el privado y las ocupaciones de calificación media, fueron también los que más crecieron durante la expansión. Las ocupaciones no calificadas aún no se recuperan, el empleo formal no se vio afectado en la etapa contractiva, lo mismo que las ocupaciones de calificación alta, aunque

estas últimas han disminuido en la fase expansiva. Y llama la atención el aumento del empleo público, que posiblemente se relacione con las actividades de educación y salud, cuyo comportamiento ya se reseñó.

Otros grupos que fueron muy afectados en los trimestres de contracción y se han venido recuperando posteriormente son los jóvenes de entre 15 y 24 años, los adultos mayores de 45, incluidos los mayores de 60, y las personas con niveles de educación de primaria completa, secundaria incompleta y universitaria sin título.

#### Avances para la prospección: módulo de puestos vacantes en empresas

Las últimas dos ediciones de este capítulo han aproximado el tema de la demanda laboral y la prospección del empleo en el mediano plazo, a partir de indicadores como el índice de demanda laboral de corto plazo, y metodologías para calcular encadenamientos y proyectar el empleo con base en la matriz insumo producto (MIP) del Banco Central. Se ha señalado que el país cuenta con valiosa información histórica sobre las características del empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad y los perfiles formativos de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. Costa Rica no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos, y sin ese sustento, mucho de lo que se diga tendrá un profundo sesgo especulativo.

Para avanzar en el conocimiento de la estructura y dinámica del mercado laboral, en el cuarto trimestre de 2016 se llevó a cabo una prueba piloto de un módulo sobre prospección de demanda laboral, financiada por el Programa Estado de la Nación (PEN), en el marco de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE) que realiza el INEC. Este proyecto es un trabajo conjunto de ambas entidades, en respuesta a la necesidad creciente de información sobre demanda de empleo, específicamente sobre las características de las personas trabajadoras que requirieron las empresas en puestos que estuvieron vacantes<sup>20</sup> durante el año 2016. La prueba buscó analizar la idoneidad de

FIGURA 2.1

#### Principales características de los puestos vacantes en 189 empresas encuestadas en la ENAE. Cuarto trimestre de 2016

Por ramas de actividad	Por tipo de ocupaciones	Por duración máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Principal sector: industria manufacturera (más del 50%).</li> <li>Le sigue comercio (13%).</li> <li>Los restantes doce sectores pesan muy poco en la distribución total de vacantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elementales (o no calificadas: 26%).</li> <li>Ocupaciones artesanales, mecánicas y afines (22%).</li> <li>Técnicas y de nivel medio (15%).</li> <li>Profesionales y científicas (solo un 5%).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90% disponible hace menos de tres meses.</li> <li>7% disponible de tres a seis meses.</li> </ul>

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

las preguntas planteadas en el módulo, así como verificar la aceptación de esta temática por parte de los informantes y, de esta manera, ofrecer recomendaciones para una potencial aplicación continua de consultas sobre prospección laboral.

En la ENAE se elige una muestra de empresas privadas en todo el territorio nacional, que tengan diez o más trabajadores y desarrollen cualquier actividad económica, excepto las ubicadas en los siguientes sectores: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; construcción; hogares como empleadores y organizaciones extraterritoriales. La prueba piloto se aplicó a 335 unidades productivas, que equivalen a la mitad de las que brindaron información en al menos uno de los tres primeros trimestres de 2016. Para escogerlas, en primera instancia se consideró obligatorio incluir a aquellas que indicaron tener puestos vacantes en al menos uno de los períodos; se identificaron 105 establecimientos que cumplían ese requisito. Las restantes 230 empresas fueron seleccionadas aleatoriamente, con un criterio de participación según rama de actividad.

Dado que la selección de la muestra fue intencionada, no es posible realizar inferencia estadística para el conjunto de las empresas. Sin embargo, brevemente se comentan algunos de los datos obtenidos, con el único fin de ilustrar las oportunidades que ofrece, para el análisis de la demanda laboral, la aplicación per-

manente de un conjunto de preguntas sobre puestos vacantes, como parte de la ENAE. Un total de 294 empresas (87,8%) participó de manera efectiva en la prueba piloto. De ellas, 189 tenían puestos vacantes (64,3%) y sus características se resumen en la figura 2.1.

Al ser consultadas sobre las dificultades que enfrentan para llenar las vacantes, las 189 empresas participantes señalaron, en orden de importancia, la falta de experiencia laboral; candidatos que no tienen el perfil académico buscado, sobre todo en los puestos que requieren secundaria incompleta, y la carencia de habilidades o actitudes personales específicas, particularmente en los que solicitan estudios universitarios. No hubo problemas para llenar poco más de la mitad de las vacantes, aunque la proporción es menor en las plazas para profesionales.

Los impactos que generan las vacantes sin llenar son aumento en los costos operativos (27%), atraso en el desarrollo de nuevos productos o servicios (24%), dificultad para alcanzar estándares de calidad (12%) o pérdida de ventas (11%). Para un 22% de las empresas consultadas la situación descrita no tiene ningún efecto.

Menos de la mitad de los participantes señaló que tomará medidas adicionales para llenar las vacantes, como aumentar el gasto en reclutamiento, colocar más anuncios, redefinir el perfil de puestos o bajar la calificación requerida y subcontratar el trabajo a otras empresas.

## Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades (un conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos). Esta situación no asegura que todos obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes, inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

Reducir la pobreza y la desigualdad son condiciones indispensables para avanzar en el desarrollo sostenible, de conformidad con los objetivos de la denominada Agenda 2030, de la ONU<sup>21</sup>. La persistencia de estos problemas no solo afecta a las personas que los sufren, sino que también acarrea costos sociales y económicos para la sociedad en su conjunto (Cepal, 2016).

En esta edición el análisis de la pobreza incluye dos mediciones: la línea de ingreso y el método multidimensional. Ambas mostraron descensos en el porcentaje de hogares pobres entre 2015 y 2016, por lo que se realizó un estudio a profundidad para tratar de entender esos resultados. En el caso de la pobreza por ingresos, se determinó que el 61% de la reducción se debió al efecto de las transferencias monetarias que entregan los programas sociales, un 22% a la baja en el costo de la canasta básica alimentaria —un hecho sin precedentes ocurrido en 2016— y el restante 17% al aumento en el ingreso laboral de los hogares. El impacto de la política social fue mayor en las zonas rurales. Y según el enfoque multidimensional, la mejora en el indicador “sin uso de Internet” es uno de los factores

que más incidió en la disminución de la pobreza en el período indicado.

Como tema especial, se estudian en detalle los indicadores socioeconómicos de la región Chorotega, en busca de explicaciones para la notable reducción que se dio en la pobreza por ingresos entre 2014 y 2016 (de casi diez puntos porcentuales). El análisis muestra que, si bien como tendencia el porcentaje de hogares pobres ha decrecido en Guanacaste, no se identifica en las actividades productivas, o en información de fuentes distintas a las Enaho, una razón de peso que justifique la baja tan fuerte en dos años, por lo que la hipótesis principal apunta al efecto de un cambio metodológico.

En materia de desigualdad se da seguimiento al ingreso de los hogares y su distribución. Por quinto año consecutivo no se registraron cambios estadísticamente significativos en el coeficiente de Gini, que se mantiene bastante alto (0,521). En 2016 se incrementó en términos reales el ingreso total promedio mensual de los hogares (3,3%), luego de haberse contraído en los dos años previos. Además, por primera vez desde 2010 el ingreso de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) creció en términos reales (4,5%). Sin embargo, persistió la brecha con respecto a los hogares más ricos, cuyos ingresos también aumentaron.

### Un 31,5% de los hogares sufre pobreza por ingresos, multidimensional o ambas

Las personas que carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas para tener una vida mínimamente aceptable, es decir, que están en condiciones de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Por lo general esta población ha sido analizada con base en el ingreso de los hogares, estableciendo un umbral por debajo del cual un hogar se clasifica como pobre. No obstante, como apunta Amartya Sen (2000), este fenómeno debe concebirse como la privación que impide el desarrollo del potencial de capacidades básicas de cada individuo, y no como una mera falta de ingresos. Por lo tanto, este capítulo incorpora dos tipos de medición: la línea de pobreza<sup>22</sup> y el método multidimensional<sup>23</sup>.

El enfoque según insuficiencia de ingresos estima que, en promedio, una quinta parte de los hogares de Costa Rica está en condiciones de pobreza. A partir de 1994 se inició un período de estancamiento que, con algunas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un 20%. El gráfico 2.5 muestra la evolución en la última década, durante la cual solo entre 2006 y 2007 hubo una reducción estadísticamente significativa en la pobreza, que pasó de 20,2% a 16,7% (-3,5 puntos). Sin embargo, el avance no fue sostenible y en los años siguientes retornó el histórico 20%.

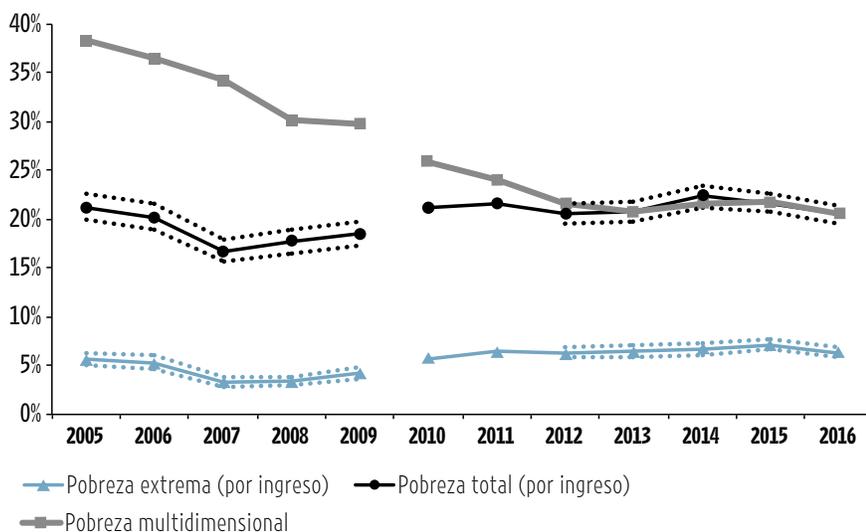
En 2016 se registró una incidencia de 20,5%, lo que equivale a 307.270 hogares y 1.115.261 personas que no cuentan con recursos para adquirir una canasta representativa de bienes y servicios que provee un estándar mínimo de consumo para cada miembro del hogar. El porcentaje reportado implica un descenso con respecto a la cifra de 2015 (21,7%), un cambio que, según el INEC (2016), es estadísticamente significativo. No obstante, un ejercicio realizado para este capítulo obtuvo resultados que ponen en duda tal afirmación (recuadro 2.1).

Por su parte, el método multidimensional sí muestra una reducción sostenida en el porcentaje de hogares pobres en los últimos diez años, 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 2.5). Cuatro años después, la pobreza multidimensional había caído casi nueve puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta llegar a un mínimo de 20,5% en 2016, equivalente a 306.854 hogares y 1.221.469 personas. Según Fernández y Del Valle (2016) el principal indicador que explica esta disminución es el acceso y uso de internet, seguido por la asistencia a la educación regular.

En el 2016 se presentó la particularidad de que, sin importar el tipo de medición, la pobreza afectó a un 20,5% de los hogares, aunque la coincidencia no implica que se trata de las mismas personas y los mismos hogares. Solo un 9,5% de los hogares es clasificado como pobre en ambas mediciones. Un 11% son

GRÁFICO 2.5

## Incidencia de la pobreza, según método de medición



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones por el método de ingresos (a un 95% de confianza). No están disponibles los datos de las Enaho 2010 y 2011.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

pobres por insuficiencia de ingresos, pero no según el enfoque multidimensional, y otro 11% solo es pobre multidimensional. Esto quiere decir que, de todos los hogares pobres, menos de la mitad (46%) lo son simultáneamente por ambos métodos. Además, estas cifras muestran que, aun cuando se disponga de recursos económicos suficientes para superar la línea de pobreza, ello no garantiza que todos los miembros del hogar satisfagan las necesidades que, desde la óptica multidimensional, se consideran mínimas para que las personas desarrollen sus capacidades potenciales (Fernández y Del Valle, 2017).

Estos resultados también revelan que dos terceras partes de los hogares en Costa Rica (68,5%) no se definen como pobres por ninguna de las dos metodologías, pero una tercera parte (31,5%) sufre algún tipo de pobreza, ya sea monetaria, multidimensional o ambas. Este hallazgo plantea retos importantes para la política social, pues, como se explicará más adelante, cada grupo presenta características muy particulares y demanda programas diferenciados.

Como se ha señalado en ediciones anteriores, este es un fenómeno diná-

mico, especialmente si se mide por insuficiencia de ingresos, debido a que pequeños cambios en los ingresos de los hogares —incluso de tan solo un colón— puede ubicarlos por encima o por debajo de la línea de pobreza. Para profundizar en ese dinamismo, Fernández y Del Valle (2017) utilizaron la base de datos del semipanel de las Enaho 2015 y 2016, que dio seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares y personas en esos dos años. Para construir esa base de datos se identificaron las personas cuyas características coincidían entre las Enaho de 2015 y 2016. El semipanel logró “empatar” aproximadamente a la mitad de los individuos de la encuesta del 2016 (para más detalles técnicos, véase el Anexo Metodológico de este Informe).

El gráfico 2.6 muestra los flujos en la pobreza que experimentaron los hogares entre 2015 y 2016, según los dos métodos aquí considerados. Es importante aclarar que estas cifras difieren de las presentadas unos párrafos antes, pues aquellas corresponden a 2016 y provienen de la Enaho, mientras que estas se calcularon con la base de datos del semipanel 2015-2016. El gráfico excluye el 57,4% de los hogares que no fue pobre en 2015 ni en

RECUADRO 2.1

## Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa

Un ejercicio realizado para este Informe determinó que no es posible afirmar que hubo una reducción estadísticamente significativa en la incidencia de la pobreza entre 2015 y 2016.

En primer lugar, se debe tener presente que este indicador se obtiene de una encuesta que se aplica solo a una parte de la población total (denominada muestra), por lo que el dato tiene un error asociado, o “error de muestreo”. Para validar la certeza de la estimación, se calcula el “error estándar” y se construyen intervalos de confianza, que indican entre cuales valores podría estar la verdadera cifra (con una probabilidad asignada).

En 2015 el INEC estimó que un 21,7% de los hogares costarricenses era pobre, pero ese valor es solo uno de los muchos posibles, pues al calcular los intervalos de confianza con un 95% de probabilidad, el verdadero dato se ubicaría entre 20,8% y 22,6%. Para 2016 se reportó que la pobreza bajó a 20,5%, con un intervalo de confianza que oscila entre 19,6% y 21,4%.

Estos datos muestran que hay un traslape en los intervalos de 2015 y 2016 (de un 20,8% a un 21,4%). Esto a su vez implica que existe la probabilidad de que en ambos años el porcentaje de pobreza haya sido el mismo, o al menos muy similar, por lo que no es posible concluir de manera tajante que hubo un descenso con significancia estadística. Otra forma de verlo es que la pobreza estimada, así como su error estándar, no son suficientemente distintos como para que sus intervalos de confianza se distancien a una magnitud tal que no haya zona de traslape. Habrá que esperar los resultados de unos años más para comprobar si, en efecto, la pobreza se redujo de forma significativa y sostenida a partir del 2016.

Fuente: Segura, 2017.

2016. Del 42,6% de hogares que sí fue pobre, un 14,0% se mantuvo en esa condición con el mismo método en ambos años. El restante 28,6% cambió: un 8,6% entró en pobreza en 2016, un 10,8% salió de ella y un 9,2% siguió siendo pobre, pero varió la manera de clasificarlo como tal (de ingresos a multidimensional o viceversa). De todos los hogares que superaron la pobreza en 2016, su situación en 2015 era la siguiente: un 44% era pobre por ingresos, un 42% sufría pobreza multidimensional y el restante 14% estaba afectado por ambos métodos.

### Transferencias de los programas sociales explican el 61% de reducción de la pobreza por ingresos en 2016

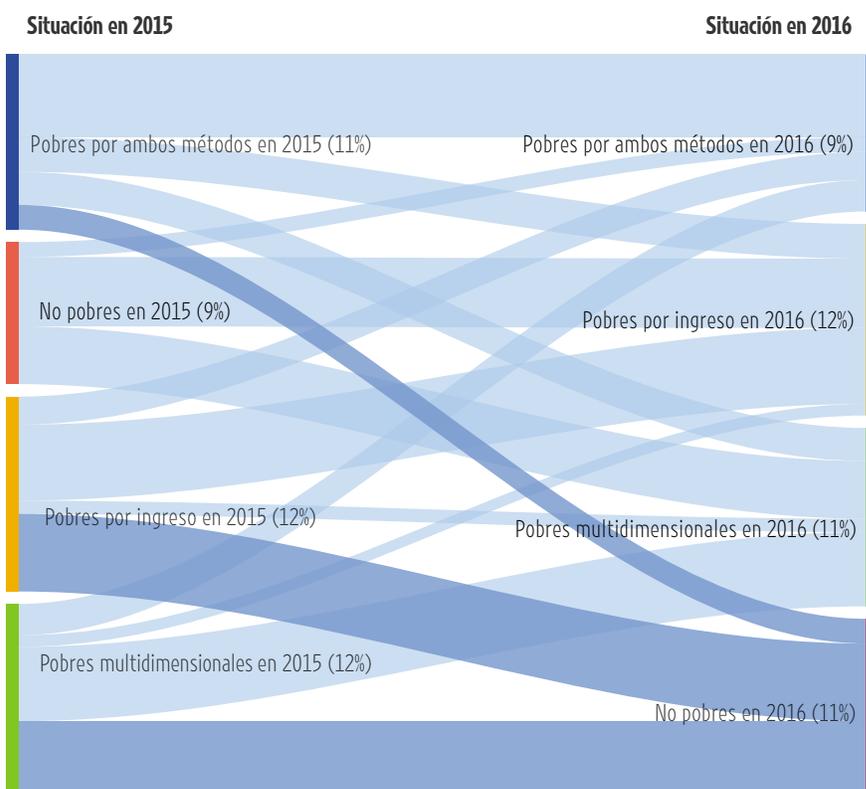
La citada investigación de Fernández y Del Valle (2017) también utilizó la base de datos del semipanel de las Enaho para indagar acerca de los factores que podrían asociarse a la aparente reducción de la pobreza entre 2015 y 2016. En el caso de la pobreza por ingresos, se consideraron tres elementos que están estrechamente relacionados con ese fenómeno: el valor de la canasta básica alimentaria (CBA), que determina la línea de pobreza (LP), las transferencias monetarias de los programas sociales y el cambio en los ingresos laborales.

En 2016 tanto el costo de la CBA como la LP disminuyeron con respecto al 2015, un hecho sin precedentes en las últimas décadas y que fue más significativo en las zonas urbanas. Por ejemplo, la LP urbana bajó un 1,3%, mientras que la rural lo hizo en 0,9%. Su impacto en la reducción de la pobreza se analiza más adelante.

El ingreso total del hogar que se utiliza para calcular la pobreza tiene cuatro grandes componentes: el laboral, las transferencias monetarias (públicas y privadas), las rentas de la propiedad y las transferencias no monetarias (en especie, como por ejemplo la donación de alimentos). En promedio, el 80% de los ingresos de las familias proviene del trabajo, un 13% de transferencias monetarias y un 6% de las rentas de la propiedad. Sin embargo, las proporciones varían según estrato económico, pues en los hogares pobres el componente laboral pierde importancia y las transferencias públicas

GRÁFICO 2.6

### Flujos en la condición de pobreza de los hogares<sup>a/</sup>, según método. Semipanel 2015-2016



a/ Se visualiza el flujo en la condición de pobreza entre 2015 y 2016, de aquellos hogares que fueron afectados en uno o ambos años, por uno o ambos métodos (42,6%). Se excluyen los que no fueron pobres en 2015 ni en 2016 (57,4%).

Fuente: Gómez Campos, 2017 a partir de Fernández y Del Valle, 2017.

la ganan. En 2016, el ingreso promedio de los ocupados creció 1,7%, luego de mostrar reducciones en los dos años previos. Además, casi una tercera parte de los hogares recibe una transferencia monetaria pública.

Aunque la disminución de la pobreza por ingresos registrada en 2016 no es estadísticamente significativa, según se mostró en el recuadro 2.1, sí representa el descenso más fuerte de la última década. Para entender este hecho se realizó un conjunto de simulaciones, a fin de calcular el posible impacto que los tres factores seleccionados tuvieron en el resultado final y analizar su sostenibilidad en los próximos años (Fernández y Del Valle, 2017).

Los efectos se estimaron a partir de dos enfoques. El primero, denominado “efecto marginal”, consiste en calcular la

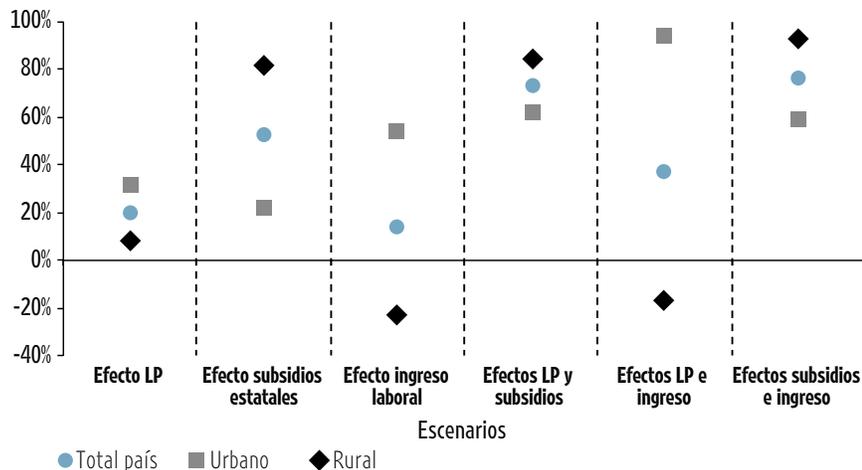
pobreza en ausencia del cambio que realmente ocurrió en un factor determinado, pero manteniendo los demás. Esto permite aproximar la magnitud que habría tenido la pobreza si ese factor específico no hubiera estado presente.

El segundo enfoque, denominado “efecto conjunto”, supone que la mayoría de los hogares que logró salir de la pobreza lo consiguió a través del efecto combinado de varios factores, no de uno solo, por lo que se intenta descomponer la proporción del efecto que es atribuible a cada factor involucrado, para cada hogar particular.

El gráfico 2.7 muestra los hallazgos del análisis de los efectos marginales. Entre ellos destacan dos. En primer lugar, los escenarios que contemplan los subsidios estatales tienen mayor impacto en la pobreza que aquellos que no los

GRÁFICO 2.7

**Cambio en la incidencia de la pobreza por ingresos con respecto al resultado de 2016, según escenarios simulados<sup>a/</sup>, total y por zona. Semipanel 2015-2016**



a/ Los escenarios simulan los efectos que pudieron tener tres factores en los resultados de pobreza de 2016: la línea de pobreza (LP), los subsidios estatales y los ingresos laborales. Escenarios con cifras negativas indican que la pobreza aumentó.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

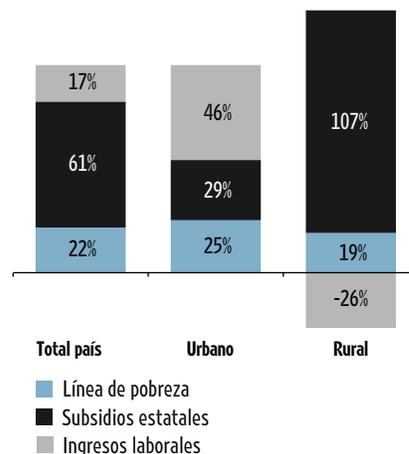
consideran, por lo que se convierten en el factor más significativo. Segundo, los resultados por zona son distintos. En la urbana, los factores más importantes son el aumento del ingreso laboral y la reducción de la LP, mientras que en la rural los subsidios estatales explican en su totalidad la reducción de la pobreza, pues el efecto del ingreso laboral fue más bien negativo, es decir, este factor más bien la aumentó.

Por otra parte, al descomponer los efectos combinados de los factores (gráfico 2.8) se obtiene que la disminución atípica en la LP y el valor de la CBA generó un 22% de la reducción de la pobreza por ingresos; el aumento en los ingresos laborales da cuenta del 17%, con diferencias por zona como ya se mencionó, y el restante 61% se debe al incremento en el ingreso per cápita derivado de la entrega de subsidios estatales (transferencias monetarias y becas) a los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

Por último, el gráfico 2.9 compara algunas características de los hogares en 2016, según el flujo de entrada o salida de la pobreza por ingresos. Obviamente, de manera sistemática los no pobres ocupan mejores posiciones en todos los indi-

GRÁFICO 2.8

**Contribución de cada factor<sup>a/</sup> a la reducción de la pobreza por ingreso, según zona. Semipanel 2015-2016**

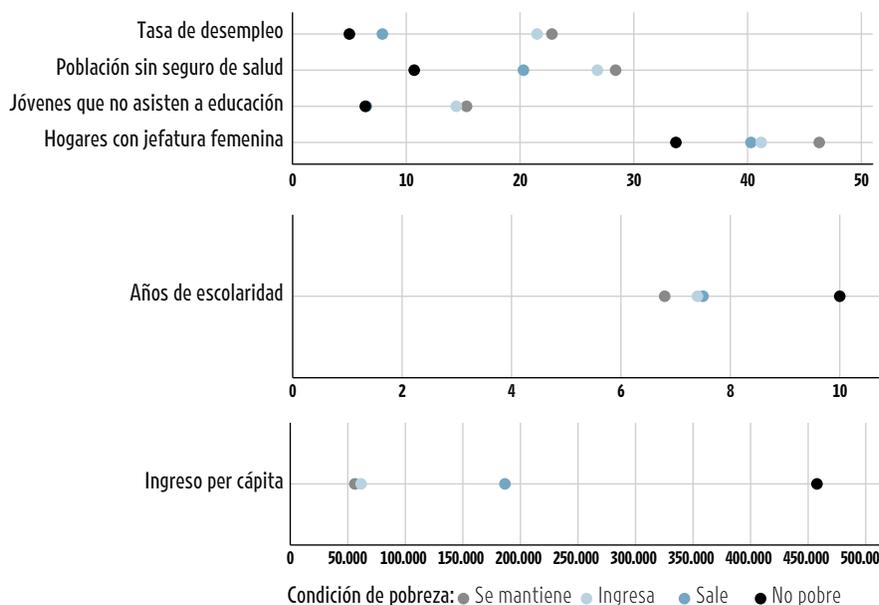


a/ La cifra negativa indica que el factor incrementó la pobreza.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.9

**Características seleccionadas de los hogares en 2016, según flujo de pobreza por ingresos. Semipanel 2015 y 2016**



Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

cadres. Los hogares que salieron de la pobreza tienen niveles intermedios y más favorables que los de aquellos que cayeron en esa situación. Las condiciones de estos últimos se asemejan más a las de los hogares que siguen siendo pobres.

### La educación tiene mayor peso en la reducción de pobreza multidimensional

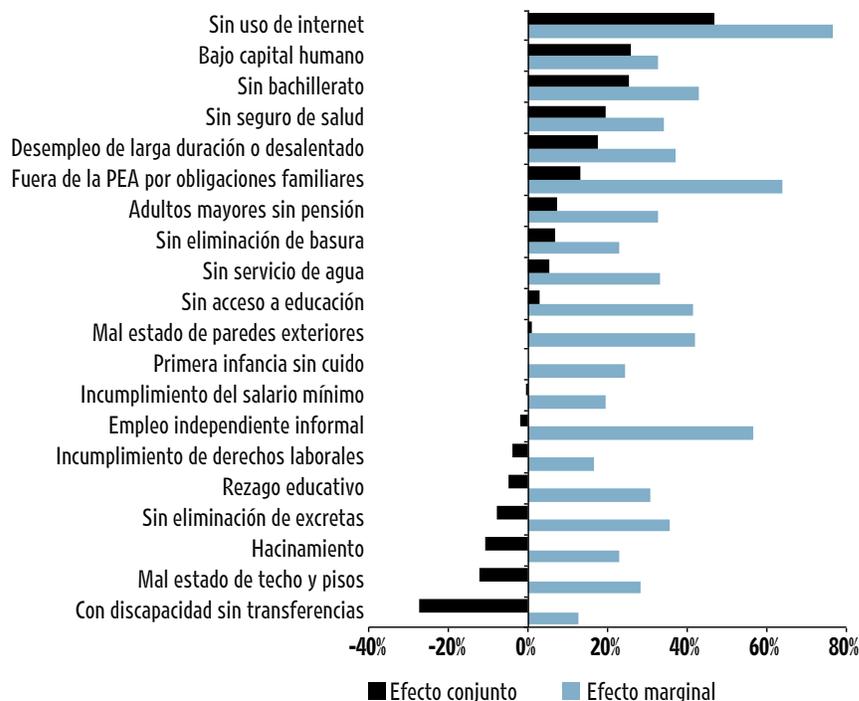
Tal como se mostró en secciones anteriores, la pobreza multidimensional también es dinámica, pues en 2016 un 8,8% de los hogares del país salió de esa condición, mientras que un 7,3% ingresó a ella. Esto dio lugar a una reducción en su incidencia, que pasó de 21,8% en 2015 a 20,5% en 2016 (-1,3 puntos porcentuales).

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 cinco áreas o “dimensiones”: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social. A su vez, cada una de estas dimensiones está compuesta por cuatro indicadores, para un total de veinte. En este apartado se analiza cada uno de ellos, para identificar cuáles fueron los que más contribuyeron a la reducción de la pobreza. Debido a que algunas carencias son más frecuentes que otras, su efecto final en el cambio puede ser muy distinto. Por ejemplo, todos los indicadores de protección social fueron creados en función de poblaciones minoritarias, y dan cuenta de carencias que solo pueden estar presentes en los hogares que tienen miembros con esas características, por ejemplo personas con discapacidad o adultas mayores, lo cual reduce su peso relativo.

Este enfoque también permite calcular la intensidad de la pobreza, definida como el promedio ponderado de las carencias, medidas a través de los indicadores a los que no tienen acceso las familias. El puntaje varía entre 0 y 100, y el punto de corte para clasificar un hogar como pobre es igual o mayor a 20. En 2015 la intensidad de la pobreza en los hogares que permanecieron en esa condición era de 30 puntos, pero entre los que la superaron era de 25. Esto muestra que las familias con mayor probabilidad de

GRÁFICO 2.10

### Efectos marginal<sup>a/</sup> y conjunto<sup>b/</sup> en la reducción de la pobreza, de los indicadores del método multidimensional. Semipanel 2015-2016



a/ El efecto marginal estima la pobreza multidimensional en 2016 si no hubiera ocurrido el cambio en cada indicador específico, pero sí en los diecinueve restantes.

b/ El efecto conjunto estima el porcentaje que aportó cada indicador a la reducción de la pobreza multidimensional del 2016 en forma simultánea. Barras positivas denotan que ese indicador contribuyó en la disminución, mientras que las barras negativas dan cuenta de desmejoras que propiciaron un aumento.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2017, con datos del semipanel 2015-2016 de la Enaho, del INEC.

salir son las que tienen menos carencias, lo cual es predecible. Además, mientras la intensidad en aquellos que dejaron de ser pobres en 2016 bajó de 25 a 13, entre los que ingresaron subió de 13 a 24. Por último, entre los no pobres la intensidad se mantuvo constante en 7 puntos en ambos años.

El gráfico 2.10 muestra los efectos marginales (aislados) de los veinte indicadores de la pobreza multidimensional y evidencia que los de mayor importancia relativa son los denominados “sin uso de internet”, “fuera de la PEA por obligaciones familiares” y “empleo independiente informal”. Sin embargo, es poco probable que un hogar salga de la pobreza por el efecto marginal de un solo indicador. Para calcular el efecto conjunto se descomponen las posibles combinaciones y se estima el aporte de cada indicador

al cambio ocurrido en el hogar. El resultado final también se observa en el gráfico 2.10. Las barras de color negro con valores positivos denotan indicadores que ayudaron a reducir la pobreza multidimensional, mientras que las de valores negativos corresponden a indicadores que desmejoraron y propiciaron un aumento en la pobreza. Nuevamente “sin uso de internet” es el más relevante para explicar la disminución, seguido por “bajo capital humano” y “sin bachillerato”.

Las estimaciones también se realizaron por zona. En la urbana, la dimensión que más contribuyó al descenso de la pobreza fue la de vivienda, sobre todo por el efecto de “sin uso de internet”. Educación fue la segunda con mayor aporte, ya que mejoraron tres de sus cuatro indicadores. La reducción del “desempleo de larga duración o desalentado” en los

hogares pobres fue el principal motor en la dimensión de trabajo, mientras que el área de salud tuvo efectos mixtos que prácticamente tendieron a anularse entre sí. Protección social fue el único ámbito que tuvo resultados negativos (Fernández y Del Valle, 2017).

Por el contrario, en la zona rural el indicador “sin uso de internet” tuvo un efecto leve en favor de los pobres, y la dimensión de vivienda en general tuvo un deterioro muy marcado, particularmente por las condiciones de “hacinamiento” y “mal estado de techo y pisos”. La dimensión de trabajo también sufrió desmejoras que propiciaron un aumento de la pobreza, en especial por “incumplimiento de derechos laborales” e “incumplimiento del salario mínimo”.

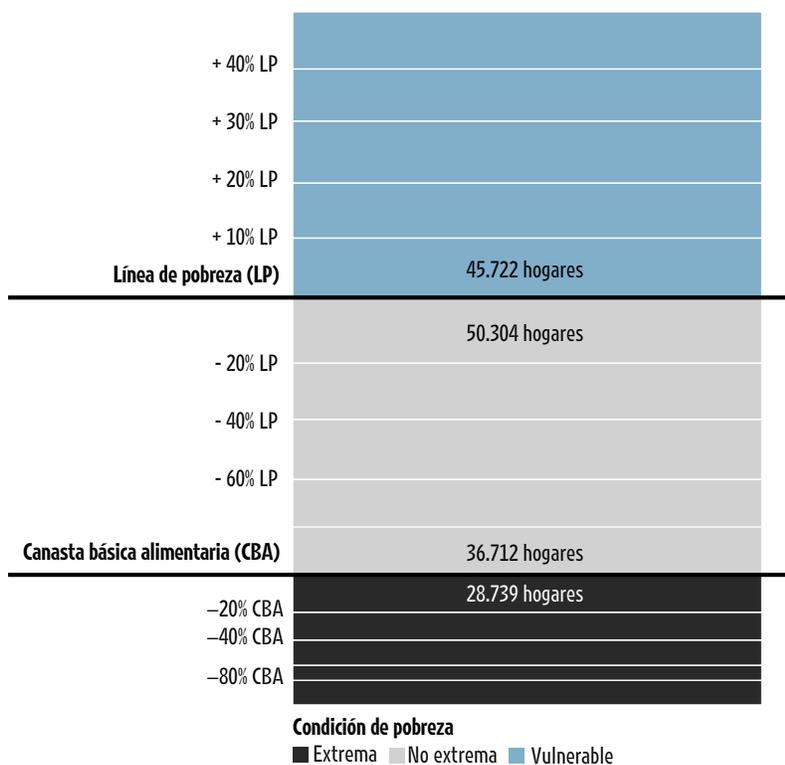
Por el contrario, los principales impulsores de la reducción de la pobreza multidimensional en la zona rural fueron las dimensiones de educación y salud. En el primer caso se registraron avances en “bajo capital humano” y “sin bachillerato”. En el segundo caso, “sin seguro de salud” y “sin eliminación de la basura” contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de los hogares rurales (Fernández y Del Valle, 2017).

### Empleos de calidad son indispensables para lograr reducciones sostenidas en la pobreza

En las secciones anteriores se mostró el fuerte peso que tienen las transferencias de los programas sociales en la reducción de la pobreza por ingresos, impacto que entre 2015 y 2016 fue superior al 60% y favoreció en especial a las zonas rurales. No obstante, si los subsidios estatales no generan mejoras en las capacidades de todas las personas que integran los hogares, será difícil que estos superen su condición a futuro, pues muchas de las ayudas (no todas) son de tipo asistencialista y, por tanto, solo atenúan temporalmente la pobreza. Si los miembros de las familias no logran acceder a empleos de calidad, que les permitan obtener ingresos por sus propios medios, la probabilidad de encontrarse en pobreza bajo cualquier medición es muy alta (Fernández y Del Valle, 2017). Además, al considerar la crisis fiscal que atraviesa el país este factor se torna frágil, sobre todo si se empiezan a

GRÁFICO 2.11

### Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso total<sup>a/</sup>. 2016



a/ Una vez calculada la condición de pobreza de todos los hogares, se compara su ingreso total con el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza (LP) y se clasifican en cinco grupos, según la distancia entre ambos.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con datos de la Enaho, del INEC.

aplicar medidas de contención del gasto público que afecten los recursos destinados a las transferencias sociales.

Entre un 20% y un 25% de la reducción de la pobreza reportada en 2016 se explica por la disminución atípica que tuvo el valor de la línea de pobreza (LP) en ese año. Es atípica porque en el período 2010-2014 la LP creció por encima del 4% anual, en 2016 se redujo 1,1%, pero en 2017 volvió a crecer, esta vez en 1,7%. Por su parte, el aumento en los ingresos laborales contribuyó con menos del 20% del cambio y su efecto fue negativo en la zona rural. Estos resultados sugieren que el descenso de la pobreza podría ser reversible si no se acompaña de un crecimiento económico sostenido y generador de empleo.

En otras ediciones este Informe ha señalado que, aunque muchos hogares superan la LP, son vulnerables a caer

en ella por tener ingresos cercanos a la misma. Ello se confirma al observar la dinámica de entrada y salida de la pobreza que ocurre de un año a otro, tal como se explicó en párrafos anteriores.

El gráfico 2.11 muestra la cantidad de hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos de distancia de sus ingresos totales con respecto a la canasta básica alimentaria (CBA) y la LP. Destaca un grupo de tamaño considerable que está en los límites para pasar de una situación a otra. Por ejemplo, hay casi 88.000 hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, cuyos ingresos superan la LP, pero se alejan de ella en menos de un 20%. Es decir, si reciben un subsidio estatal pero por su condición de no pobres se les retira esa ayuda, entrarían en pobreza.

Los flujos de entrada y salida de la pobreza de un año a otro constituyen un reto para la política social, pues no solo se trata de sacar a los hogares pobres, sino también de evitar la entrada de los vulnerables. Para este último grupo los programas sociales son fundamentales, ya que brindan oportunidades para que las personas amplíen sus capacidades y no dependan de la asistencia social. Cuando un individuo no es pobre gracias a la ayuda estatal, pero no desarrolló capacidades que le permitieran acceder a un empleo de calidad, si pierde ese subsidio –dado que técnicamente ya no es pobre– recaerá nuevamente en esa condición. Este es un círculo vicioso conocido como “la trampa de la pobreza”.

En síntesis, una solución definitiva a este flagelo requiere la atención no solo de los hogares pobres, sino también de los vulnerables a ella, a fin de evitar la “trampa de la pobreza”. Para ello es necesario que los programas sociales, además de proveer apoyo económico, propicien el desarrollo de capacidades que, en el mediano plazo, amplíen las oportunidades de los hogares para acceder a ingresos dignos a través de empleos de calidad.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FACTORES EXPLICATIVOS DE LA  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

véase Fernández y Del Valle, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Tema especial: reducción de la  
pobreza en la región Chorotega**

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en la región Chorotega la pobreza pasó de afectar a un 33,2% de los hogares en 2014, a un 23,6% en 2016. Este notable descenso cambió su posición con respecto a las demás regiones periféricas del país: dejó de ser una de las dos más pobres, junto con la Brunca, y se convirtió en la de menor incidencia. También hubo una disminución, menos acelerada pero igualmente significativa, en la pobreza extrema.

Esta sorpresiva noticia motivó una serie de preguntas sobre el origen de los resultados: ¿hay cambios en la economía regional que expliquen una reducción

RECUADRO 2.2

**Cambios metodológicos en las Enaho de 2014 y 2015**

En 2014 y 2015 el INEC incorporó cambios metodológicos en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) que se realiza en julio de cada año. Las modificaciones afectan principalmente las estructuras de población por zona y región de planificación que se utilizan en la encuesta, y que variaron en función de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Además, se renovaron los sistemas de captura y validación de datos, con el uso de dispositivos electrónicos (*tablets*) en las entrevistas y nuevos sistemas informáticos para las labores de procesamiento.

Para seleccionar las viviendas a las que se les aplica la encuesta cada año, se utilizan marcos muestrales construidos a partir de los Censos de Población y Vivienda. Entre 2010 y 2013 las Enaho usaron el marco muestral de viviendas 2000 (MMV-00), pero a partir de 2014 se incorporó un nuevo marco, denominado MMV-2011<sup>24</sup>.

El INEC optó por un cambio paulatino de la muestra, a fin de mantener cierto grado de comparabilidad entre las encuestas. De esta forma, la Enaho 2014 incorporó un 31% de unidades primarias de muestreo (UPM) del MMV-2011 y el restante 69% del MMV-00 (las UPM se denominaban segmentos censales en el anterior marco muestral). La Enaho 2015

completó el 69% de UPM con el MMV-2011, por lo que la totalidad de la muestra de ese año provino del nuevo marco muestral.

Además, a partir de 2014 se comenzó a utilizar las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de 2011, lo que implicó una actualización de las estructuras por región de planificación y por zona. En el marco anterior, el 65% de las personas residía en zonas urbanas, pero con el nuevo marco aumentó a 73%. Estos cambios inciden directamente en los factores de expansión de las encuestas<sup>25</sup>, los cuales fueron ajustados para los años 2010-2013 con esta nueva proporción urbana-rural.

Los cambios también afectaron la estructura de los marcos muestrales para la región Chorotega. El MMV-2000 tenía 83.076 viviendas, de las cuales un 36,5% eran urbanas, mientras que el MMV-2011 contiene 114.531 viviendas, el 52,7% de ellas urbanas. El gráfico 2.12 muestra los efectos que han tenido estas modificaciones en la distribución de los hogares por zona, pues son notables las diferencias en los datos sin ponderar y ponderados (al utilizar el factor de expansión para inferir la población).

Fuente: Morales y Segura, 2017, con información del INEC.

tan fuerte en dos años?, ¿hay evidencia de modificaciones en la calidad del empleo?, ¿cuáles sectores económicos tienen mayor dinamismo en la actualidad?, ¿se percibe la disminución de la pobreza en la región? Dado que, coincidentemente, en estos años el INEC introdujo varios ajustes metodológicos a las Enaho, también es relevante preguntarse si, por el contrario, el resultado fue motivado por esos cambios.

En busca de respuestas a estas interrogantes, para este Informe se llevó a cabo una investigación especial que incluyó el procesamiento y análisis de datos esta-

dísticos y documentos, así como la realización de dos talleres de consulta en Liberia y Cañas, con la participación de veintisiete informantes clave.

El principal hallazgo es que, si bien como tendencia es claro que la pobreza en la región Chorotega se ha venido reduciendo desde mediados de la década de los noventa, no se identifica en las actividades productivas o en otra información distinta a las Enaho, evidencia robusta que justifique el fuerte cambio de los últimos dos años, por lo que la hipótesis más probable para explicar los resultados es el cambio metodológico (recuadro 2.2).

Dado que la disminución de la pobreza en Guanacaste es muy reciente, no es correcto hacer afirmaciones contundentes sobre un cambio estructural en las condiciones de vida de la población, en especial porque persisten dudas sobre los factores que subyacen a esa variación. Lo que se sabe en 2017 es que el Guanacaste que muestra la Enaho en la actualidad es considerablemente más urbano y con una economía más ligada a los servicios, que lo que reflejaba la misma encuesta hace algunos años. Es decir, luego de los ajustes metodológicos, la Enaho parece capturar una realidad distinta en las condiciones de empleo y localización de la población, cuya consolidación –o no– deberá analizarse en los próximos años.

Se recomienda que en futuras encuestas el INEC amplíe la muestra de las regiones periféricas, pues hay indicios de que no se está captando de manera adecuada sus dinámicas. Esto, aunado a la carencia que tiene el país de información actualizada con desagregación territorial, ya sea por regiones, cantones o distritos, dificulta el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones basadas en datos confiables y veraces.

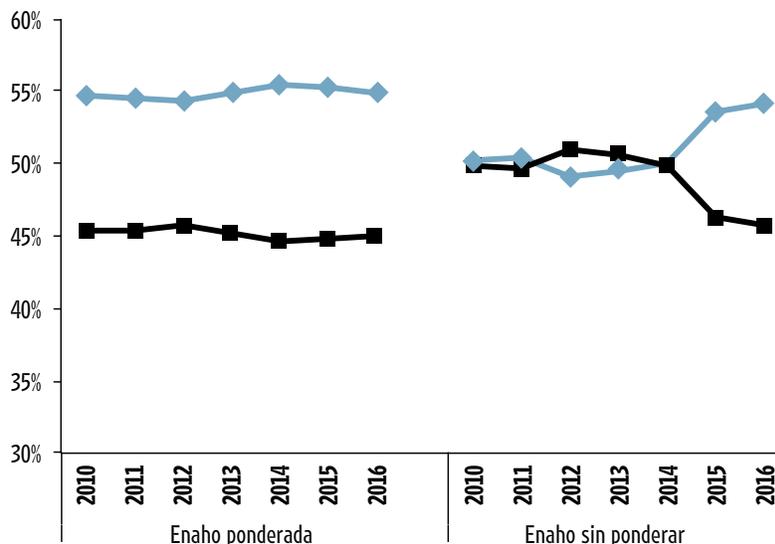
### Tendencia de reducción de la pobreza en Guanacaste en el largo plazo

Como se observa en el gráfico 2.13, desde 1990 la pobreza total y extrema en Guanacaste<sup>26</sup> exhibe una tendencia decreciente, con algunas oscilaciones. Cuando se pasó de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), aplicada entre 1990 y 2009, a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) a partir de 2010, hubo cambios en los resultados, aunque es importante tener en cuenta que las cifras no son comparables entre sí debido a cambios metodológicos<sup>27</sup>. En el período 2010-2014 las Enaho mostraron una incidencia de la pobreza total estable, superior al 30% de los hogares. Por el contrario, la pobreza extrema aumentó de 9,9% en 2010 a 12,1% en 2014.

Para entender las causas de la disminución reportada en 2015 y 2016 es necesario examinar el comportamiento del mercado de trabajo y la política social. En el primer caso se esperaría una combinación positiva de más ocupación y mejores ingresos, y en el segundo una

GRÁFICO 2.12

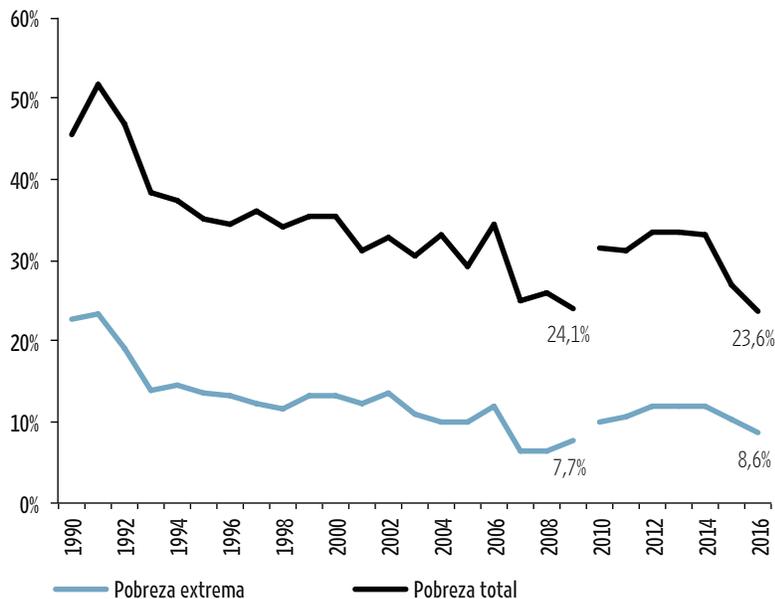
### Región Chorotega: distribución de hogares por zona, con datos de la Enaho ponderados y sin ponderar



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

GRÁFICO 2.13

### Región Chorotega: hogares en condición de pobreza total y extrema<sup>a/</sup>



a/ Las cifras de los períodos 1990-2009 y 2010-2016 no son comparables, debido a cambios metodológicos en las encuestas.

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

mayor inversión en programas sociales y un aumento en el número de beneficiarios. Si el cambio en estos indicadores se mueve en sentido contrario, el resultado

dependerá de la variación en cada uno de ellos y de su importancia relativa en el ingreso total de los hogares. Las cifras del período 2010-2016 son contradictorias.

Por el lado de los ingresos, entre 2014 y 2016 se registró un fuerte incremento en términos reales en el ingreso total del hogar (que considera todas las fuentes), que ascendió a 818.116 colones corrientes en el último año, el segundo más alto entre todas las regiones de planificación, solo por debajo de la Central.

El gráfico 2.14 ilustra las tendencias del ingreso laboral promedio —principal componente del ingreso total— en términos reales. Es evidente que hubo un considerable aumento entre 2014 y 2015, y una disminución entre 2015 y 2016, sobre todo para las mujeres. Para los hombres ocupados, que representan el 60% del total de la región, el ingreso en 2016 fue significativamente más alto que en 2014, pero apenas un 1,3% superior al de 2010. En el caso de las mujeres ocupadas, el ingreso de 2015 fue similar al de 2013 y tan solo alcanzó a compensar la contracción sufrida en 2014, mientras que el ingreso de 2016 se mantuvo por debajo del reportado en 2010.

Por otra parte, los indicadores arrojan dudas sobre la calidad del empleo generado. Por ejemplo, la participación laboral de las mujeres ha crecido, pero los nuevos puestos se concentran en servicios domésticos, una actividad con baja remuneración y escasa protección social. En Guanacaste es alto el porcentaje de hogares con jefatura femenina (36,1%), un indicador que, como se sabe, está asociado a la pobreza.

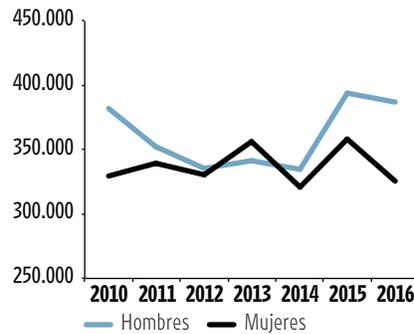
Los datos más recientes sobre la pobreza en Guanacaste parecen consistentes con la última medición disponible del índice de desarrollo social (IDS), que asigna a la región Chorotega un puntaje de 47,2, el mismo que a la Pacífico Central (47) y muy por encima de la Brunca, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte (Mideplan, 2014b). Además, la región Chorotega es, junto con la Brunca, una de las dos que lograron reducir la desigualdad de ingresos (medida por el coeficiente de Gini) entre 2015 y 2016; pasó de 0,508 a 0,492, lo que la convirtió en la región menos desigual en el último de esos años.

En cuanto a la política social, dado que tradicionalmente Guanacaste se consideraba una de las regiones con más zonas de bajo desarrollo relativo, en la administración Solís Rivera ha recibido una alta

GRÁFICO 2.14

### Región Chorotega: ingreso promedio real de las personas ocupadas, por sexo

(colones por mes, deflactado con IPC, base junio 2015)



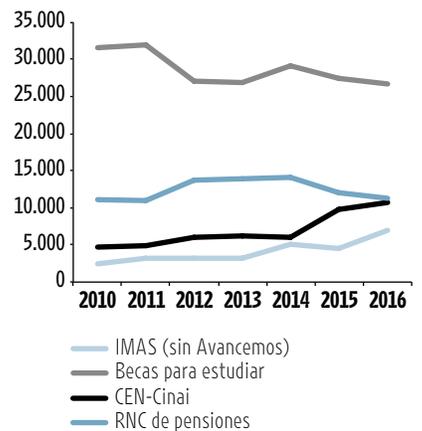
Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

prioridad en la focalización de recursos. En el programa “Puente al Desarrollo”, Mideplan identifica ocho distritos de atención prioritaria: Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Cañas, La Cruz, Santa Cecilia y Sardinal. Por su parte, el programa “Tejiendo Desarrollo” tiene dos territorios y cinco cantones prioritarios: Santa Cruz, Carrillo, Nicoya, Nandayure y Hojancha.

El número de beneficiarios captados por las encuestas permite conocer si los principales programas sociales están llegando a más habitantes. El más grande de ellos, las becas para estudiar, disminuyó en casi 5.000 personas entre 2010 y 2016, mientras que el régimen no contributivo de pensiones (RNC) permaneció estable (con algunos incrementos entre 2012 y 2014). Los otros dos (IMAS y CEN-Cinai) aumentaron su cobertura (gráfico 2.15). Estos resultados indican que en la región Chorotega los programas sociales no tuvieron un impacto significativo en la reducción de la pobreza entre 2015 y 2016, pues la cantidad de beneficiarios en cada uno de ellos se mantuvo relativamente estable, y el que más creció (CEN-Cinai) no consiste en una transferencia monetaria que tiene efectos en los ingresos de los hogares.

GRÁFICO 2.15

### Región Chorotega: personas beneficiarias de algunos programas sociales



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

### Los servicios ganan participación, mientras las actividades agropecuarias la pierden

Históricamente Guanacaste se ha caracterizado por ser una de las provincias más pobres del país, con una estructura productiva muy ligada al sector primario tradicional y el desarrollo de grandes inversiones públicas, como el Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT) y el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber. También alberga en su territorio amplias extensiones de áreas silvestres protegidas.

Hace al menos tres décadas esta región inició un profundo cambio en su estructura productiva. Lo que antes fue una economía de base agropecuaria se ha ido orientando cada vez más al turismo y los servicios. Estas transformaciones también han incrementado la demanda por el recurso hídrico, cuya infraestructura no corresponde a las necesidades actuales de la región.

El empleo en actividades agropecuarias pasó de representar un 25,3% en 2001, a solo un 13,6% en 2016, mientras que el empleo en hoteles y restaurantes (aproximación al turismo) creció de 9,4% a 12,8% en el mismo período (gráfico 2.16). Un sector que ha crecido bastante

es el de servicio doméstico, una alternativa para la inserción laboral femenina, pero que, como se mencionó, se caracteriza por la precariedad laboral y los bajos salarios.

Pasada la crisis económica mundial de 2008-2010, la región comenzó a recibir inversión, sobre todo pública, para el mejoramiento de la infraestructura de transporte, hospitalaria, de riego y comercial. Ejemplos de ello son la ampliación de la carretera Cañas-Liberia, el nuevo canal de riego en el DRAT y, desde la iniciativa privada, la edificación del Hospital CIMA y la entrada en operación de una serie de nuevos hoteles. Todo lo anterior se suma a una creciente demanda del sector empresarial para la creación de una zona franca y el financiamiento y construcción del Mercado Regional Chorotega<sup>28</sup>, proyectos que generan grandes expectativas.

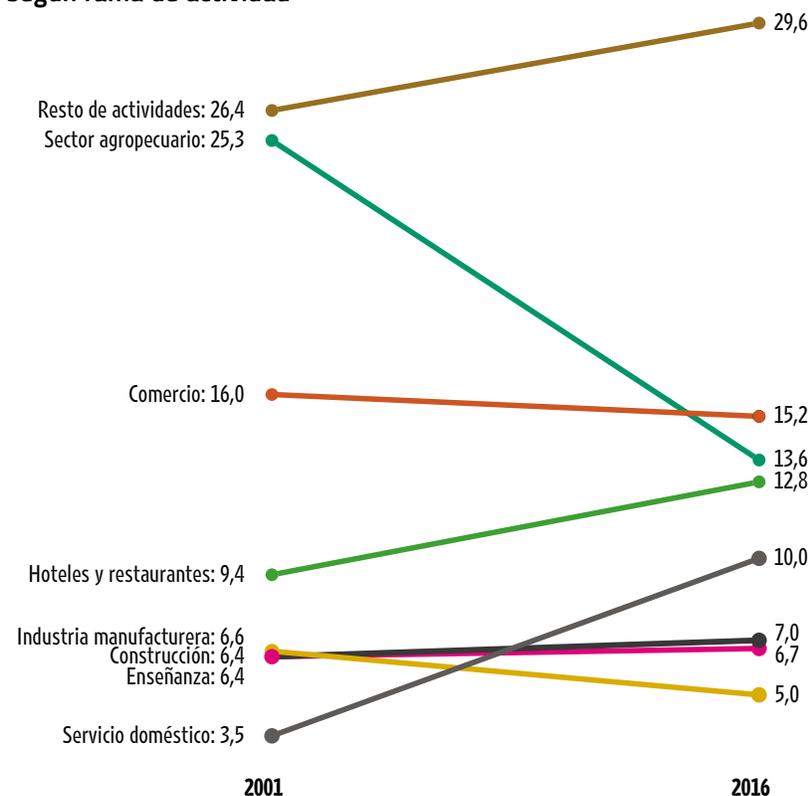
Costa Rica no posee cuentas nacionales desagregadas territorialmente, por lo que no es posible asociar de manera directa el comportamiento de los indicadores de pobreza con el valor agregado de la producción regional. A partir de la revisión de estadísticas complementarias del sector agropecuario, el turismo y la construcción, así como de la percepción de los informantes clave que participaron en los talleres de consulta, se puede afirmar que no hay evidencia de cambios relevantes en las oportunidades económicas y de empleo en Guanacaste en los último dos años.

Por el lado del sector agropecuario, la estructura de la producción no muestra cambios relevantes. La ganadería y el arroz prevalecen como las actividades que abarcan las mayores proporciones de territorio, y en cultivos permanentes domina la caña de azúcar. Cuatro productos lideran las exportaciones agropecuarias regionales: melón, filetes y demás carnes de pescado, alcohol etílico y jugos y concentrados de frutas, sin grandes variaciones en los últimos diez años (MAG, 2015).

En el caso de la construcción, si bien han crecido el número de permisos y el total de metros cuadrados registrados entre 2014 y 2016, apenas alcanzan los niveles del período 2004-2005 (gráfico 2.17). Además es importante señalar que en cantidad de permisos de construcción,

GRÁFICO 2.16

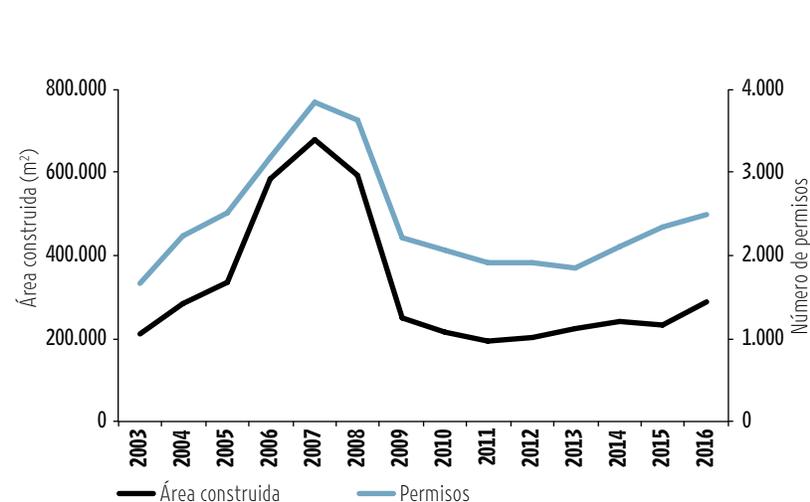
### Región Chorotega: distribución de personas ocupadas, según rama de actividad



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las Enaho, del INEC.

GRÁFICO 2.17

### Guanacaste: área construida en nuevas obras y número de permisos de construcción



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos de permisos de construcción del INEC.

desde 2010 la región Brunca supera a las demás regiones periféricas, sin que se perciba ningún efecto significativo en la pobreza.

En lo que concierne al turismo, las cifras de llegadas de visitantes por el Aeropuerto Internacional Daniel Oduber registran un notable crecimiento en los últimos años, que fue aun más significativo en 2016, luego de que se ampliara la capacidad de esa terminal. No obstante, al igual que en el caso de la construcción, en períodos anteriores de expansión el flujo de turistas extranjeros no generó efectos importantes en la pobreza y la desigualdad. Visto como tendencia de mediano plazo, el dinamismo de esta actividad puede estar teniendo hoy más impacto en los ingresos que hace una o dos décadas, dadas las mejoras en el nivel educativo de la población y la experiencia acumulada sobre las oportunidades de encadenamientos productivos en los servicios turísticos. Esta percepción fue recogida en los talleres de consulta efectuados como parte de esta investigación.

Residentes de la región coincidieron en atribuir credibilidad a la idea de que existe una tendencia de mediano plazo a un mayor dinamismo en actividades del sector terciario, tanto de comercio como de turismo, que no necesariamente son generadoras de puestos de trabajo bien remunerados. En 2016 las municipalidades de Guanacaste tenían registradas 13.682 patentes comerciales, en su mayoría clasificadas como de negocios tradicionales o turísticos, ambos semi-formales (Brenes et al., 2017).

Como posible causa del crecimiento en el ingreso de los hogares, las personas consultadas señalaron el aumento en el número de personas que tienen un segundo empleo. Para comprobar esta hipótesis se procesó la variable correspondiente en las Enaho del período 2001-2016, pero esta más bien mostró una tendencia a la reducción, tanto en la zona rural como en la urbana, de un máximo de 6,3% en 2005, a 4,3% en 2016.

En el período más reciente destaca la apertura de la Universidad Invenio en Cañas y, como parte de esa iniciativa, la construcción del proyecto “Continuum Datacenter”, que albergará una zona

franca; actualmente opera en forma parcial y se espera que genere empleos de alta calificación en los próximos años. A ello se suman las oportunidades para personal técnico y de ingeniería que ofrecen las actividades de producción de electricidad de fuentes renovables en Tilarán y Cañas.

En síntesis, una serie de nuevos emprendimientos, sobre todo de pequeña y mediana escala, podría explicar una tendencia a la mejora en indicadores socioeconómicos en el mediano plazo, pero en la actividad productiva no parece estar el fundamento de la fuerte disminución de la pobreza reportada en los dos últimos años.

Un recuento de notas de prensa sobre la actividad económica en Guanacaste, publicadas en medios nacionales y locales entre diciembre de 2011 y junio de 2017, encontró un total de 64 noticias, en promedio diez por año (Thyme, 2017). En ellas se da cuenta de la creación (real o potencial) de nuevas oportunidades de empleo en la región, así como de proyectos de inversión pública y alianzas privadas para promover la mejora de las condiciones de vida de la población. Aunque tales iniciativas no se concreten, y los registros de las encuestas de empleo del INEC o del aseguramiento en la CCSS no muestren cambios, esas publicaciones pueden haber contribuido a la percepción regional de un ambiente de crecimiento económico.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACION SOCIOECONOMICA DE GUANACASTE

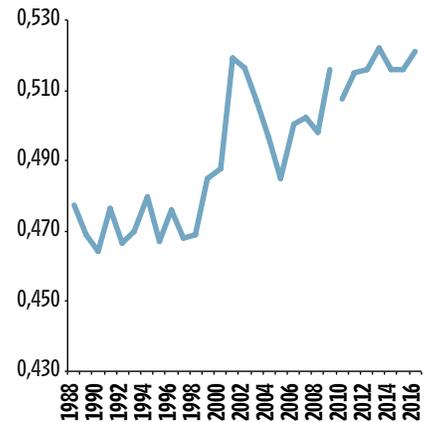
véase Morales y Román, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Sin cambios en desigualdad de ingresos

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la inequidad. Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región más desigual del mundo y Costa Rica no es ajena a esa realidad. Según la Cepal (2016), las asimetrías en la distribución de los ingresos son la causa y el efecto de otras desigualdades en los

GRÁFICO 2.18

#### Evolución del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>



a/ Se ordenan y acumulan las personas a partir del ingreso familiar per cápita (neto ajustado).

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

ámbitos del trabajo, la educación y la salud.

Este rasgo estructural se ha mantenido por mucho tiempo, incluso en coyunturas de alto crecimiento económico. A inicios del presente siglo, la mayoría de las naciones latinoamericanas inició un proceso de reducción de la elevada desigualdad de los ingresos que miden las encuestas de hogares, las que por su naturaleza subregistran los ingresos más altos.

Esa tendencia fue contraria a la observada en Costa Rica, que pasó de ser uno de los países latinoamericanos más equitativos en la distribución del ingreso, a estar en rangos similares al promedio regional, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. El indicador más utilizado para medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>29</sup>, cuya evolución se muestra en el gráfico 2.18. En 2016 su valor fue de 0,521, sin cambios significativos desde 2011, lo que refleja un estancamiento en niveles altos.

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 impuestos directos y 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 unos 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 porcentuales (Cepal, 2016).

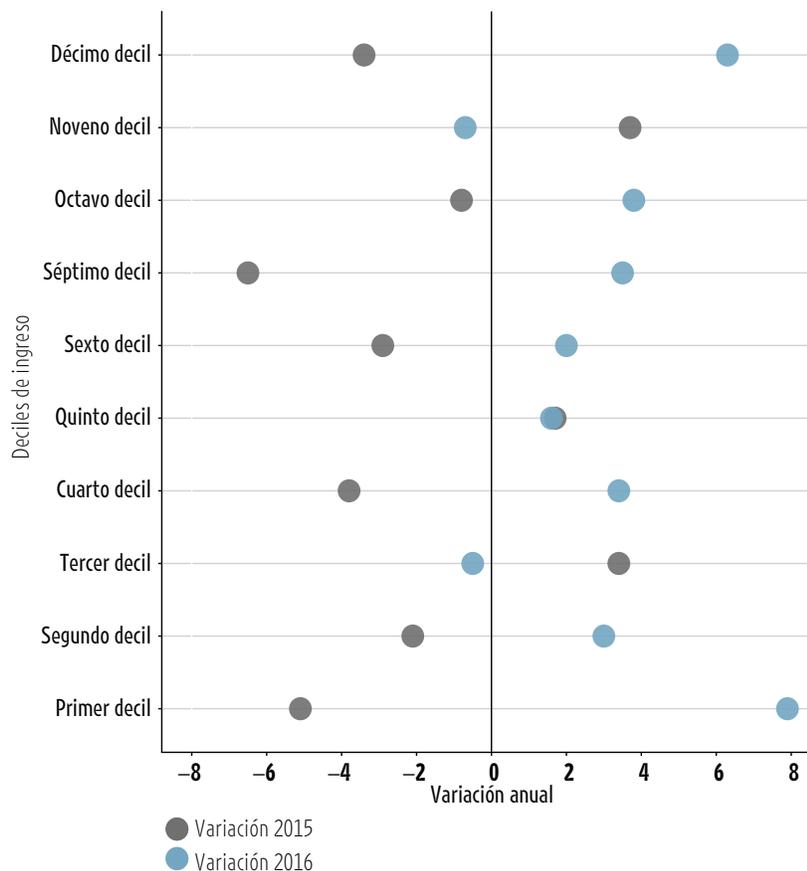
Una estimación más precisa del efecto que tiene toda la inversión social pública (ISP), neta de pensiones contributivas, se presenta en la tercera parte de este capítulo. Los resultados de 2016 muestran que el coeficiente de Gini del ingreso familiar autónomo per cápita (sin transferencias públicas) es de 0,533. Si a este se le suma el “salario social” producto de la ISP, se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403 y equivale a una reducción de casi 13 puntos porcentuales. En otras palabras, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado atenuar el aumento en la desigualdad (Trejos y Mata, 2017).

### Regiones y zonas sin diferencias significativas en desigualdad de ingresos

El análisis desagregado por zonas no revela diferencias significativas en la desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 0,509 en la urbana y de 0,502 en la rural. Estos datos restituyen las cifras inesperadas del año 2015, cuando el indicador rural pasó de 0,508 en 2014 a 0,520. Ese cambio se debió a un mayor crecimiento real de los ingresos del quintil más rico, situación que se revirtió en

GRÁFICO 2.19

### Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, por decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>



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: Gómez Campos, 2017, con datos de las Enaho, del INEC.

2016. Además aumentaron los ingresos del quintil más pobre, como consecuencia del mayor peso de las transferencias públicas, ya comentado en la sección en que se analizó el tema de la pobreza.

Tampoco se observan cambios sustantivos por regiones de planificación, las cuales exhiben cifras muy similares entre sí en el coeficiente de Gini. Los valores más altos son los de la Brunca y la Huetar Norte, con 0,529, y en el extremo opuesto se ubica la Huetar Caribe, con 0,497.

En 2016 el ingreso neto promedio mensual de los hogares ascendió a 1.027.291 colones, lo que equivale a un aumento real de 3,3% en relación con 2015. Junto a ese mayor ingreso en colones corrientes, el crecimiento se vio favorecido por la contracción del IPC (de -0,9%), entre

junio de 2015 y 2016. El ingreso por trabajo (que representa el 81% del total) también se incrementó en 2,1%, mientras que los subsidios estatales y las becas mostraron la expansión más significativa (14,9%).

Los hogares rurales perciben ingresos que, en promedio, son un 43% menores que los de los urbanos. Además, entre 2015 y 2016 este indicador creció en la zona urbana (4,2%) y disminuyó en la rural (-1,5%). Por fuente, de nuevo los subsidios estatales fueron los de mayor aumento: 15,9% en la urbana y 12,0% en la rural. En esta última es relevante destacar la caída de un 0,4% en los ingresos por trabajo.

Por primera vez desde 2010 crecieron los ingresos de los hogares del 20% más

pobre (primer quintil); la expansión fue de un 4,5% en términos reales, la cifra más alta de todos los grupos. Les siguen los hogares ubicados en el otro extremo, los quintiles cuarto y quinto, con 3,7% y 3,8%, respectivamente. En los restantes quintiles los ingresos aumentaron menos del 2%.

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que, a diferencia de años anteriores, en 2016 casi todos vieron crecer sus ingresos en términos reales, con excepción de los deciles tercero y noveno, cuyos ingresos, curiosamente, se habían incrementado el año anterior (gráfico 2.19).

Otro indicador para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. En 2016 el primero recibió apenas un 1,2% (sin cambios desde 2014), mientras que el décimo concentró un 33,4%. Cabe mencionar que este último porcentaje aumentó un punto con respecto al año anterior, en tanto que la proporción del noveno decil se redujo de 18,0% a 17,3%. Otro dato relevante es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibió solo un 19% del total, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbió la mitad.

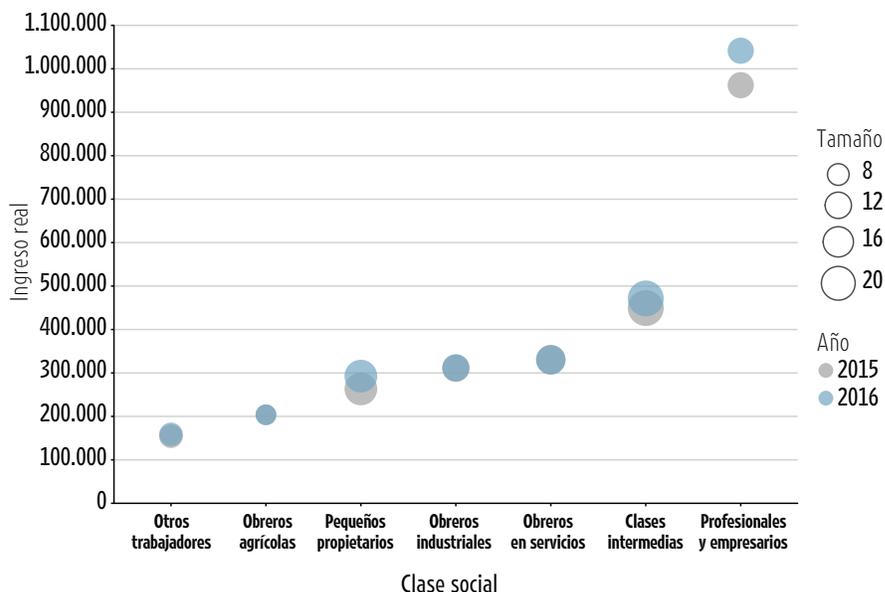
En 2016 los ingresos promedio del quinto quintil fueron 12,9 veces mayores que los del primero, cifra que no ha variado significativamente desde 2013. Esto quiere decir que, en promedio, por cada 1.000 colones que recibió el 20% más pobre de la población, el 20% más rico percibió 12.900. Visto por deciles, el décimo<sup>30</sup> tiene un ingreso 26,8 veces mayor que el primero (el promedio en los países de la OCDE es 9). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos<sup>31</sup> y se contrasta con el primer decil, el indicador para 2016 asciende a 44 veces, 5,5% más que en 2015.

### Resultados dispares en variación de ingresos por clase social

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

GRÁFICO 2.20

**Ingreso promedio real de las personas ocupadas, por clase social, según peso relativo de cada clase<sup>a/</sup>. 2015 y 2016**



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente (pocos casos).

Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de las Enaho, del INEC.

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, la estructura del mercado laboral costarricense en 2016 puede describirse de la siguiente manera: un 23% de las personas ocupadas pertenecía a las clases intermedias y un 19% eran pequeños propietarios. En orden de importancia les seguían los obreros en servicios (15%), los obreros industriales (13%) y los profesionales y medianos empresarios (12%); este último fue el único grupo que mostró una contracción con respecto al año 2015. Un 9% formaba parte de la clase denominada “otros trabajadores” (que incluye el autoempleo de baja calificación), un 7% eran obreros agrícolas y el 2% restante conformaba la clase alta.

Entre 2015 y 2016 los ingresos promedio mensuales por trabajo mostraron resultados dispares en términos reales entre clases sociales (gráfico 2.20).

Los mayores aumentos se dieron en los pequeños propietarios, seguidos por los profesionales y medianos empresarios, las clases alta e intermedias, y en menor proporción en el grupo de otros trabajadores. Por su parte, las clases obreras (agrícolas, industriales y de servicios) se mantuvieron estancadas.

Al considerar la distribución por sexo del mercado de trabajo, en el cual un 60% son hombres y el restante 40% mujeres, es posible identificar las clases sociales que se denominan “masculinas”, pues están integradas en un 80% o más por hombres: los obreros agrícolas, los obreros industriales y la clase alta. Por el contrario, solo el grupo de otros trabajadores es “femenino”, ya que el 76% de sus integrantes son mujeres. Las clases intermedias y de profesionales y medianos empresarios son “equitativas”, pues en ellas ambos sexos participan en proporciones iguales. Los pequeños propietarios y los obreros en servicios tienen una distribución similar al promedio del mercado laboral.

### Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, ya sea financiando directamente la provisión de bienes y servicios, o bien mediante la transferencia de recursos a las familias para fortalecer su capacidad de pagar por ellos. Por su parte, el mercado, que no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral y respetar los derechos de los trabajadores, los cuales constituyen mecanismos generadores de equidad.

En 2016 continuó la expansión real de la inversión social pública (ISP), pero a un ritmo menor que en 2015. De esta forma, el indicador acumuló cinco años consecutivos de aumento, aunque en esta ocasión no fue generalizado para todos los sectores y mostró una alta dispersión. Además, esta no parece ser una tendencia financieramente sostenible; de no encontrarse una solución al creciente desequilibrio fiscal que vive el país, tarde o temprano este tendrá repercusiones negativas en la ISP, como ya sucedió, por ejemplo, en la primera mitad de la década anterior.

La principal fuente de recursos en este ámbito, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), ejecutó 565.263 millones de colones en 2016, que representan un crecimiento del 2,8% con respecto al año anterior. Este Fondo financia veintiocho programas, que están a cargo de veinte instituciones. En esta edición se analizó la cobertura y las filtraciones de tres de ellos: las pensiones del régimen no contributivo (RNC), los CEN-Cinai y el aseguramiento por cuenta del Estado. Los resultados generales indican que cerca de un tercio de las personas beneficiarias no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, si se inclu-

ye a determinados grupos vulnerables como parte de la población objetivo, las filtraciones se reducen a 18%, y un poco menos en los asegurados por cuenta del Estado (15%).

En esta edición del capítulo por segundo año consecutivo se calculó la inversión social municipal (ISM). Los datos confirman que los aportes se originan principalmente en mandatos legales, lo aprobado por el Concejo Municipal y acuerdos con el Gobierno Central. Son muy pocos los ayuntamientos que han incorporado en sus presupuestos rubros de inversión social distintos a los mencionados. En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de los municipios.

Un programa social que ejemplifica la gestión de la equidad desde el Estado es la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que busca apoyar la inserción educativa y laboral de las mujeres. En esta entrega el tema se analiza desde la perspectiva de los proveedores del servicio. El principal hallazgo es que la Red está conformada por muchos actores de características disímiles (incluyendo proveedores e instituciones de apoyo) y centros infantiles de tamaños, niveles de involucramiento y formas de operación muy diferentes, lo cual repercute en la calidad de los servicios. Además, la coordinación es débil y mantiene un enfoque de atención a la pobreza, pese a que por ley la Redcudi es un programa universal.

Finalmente, de manera exploratoria el Informe incursiona en el análisis de las tarifas de los servicios públicos regulados y sus efectos sobre la distribución del ingreso, es decir, la relación entre el consumo de esos servicios y la capacidad de pago de las familias. Pese a ser un primer acercamiento al tema, el estudio logró documentar grandes disparidades, tanto territoriales como entre proveedores, en las tarifas que se pagan por servicios de calidad equivalente. También se comprobó la escasez de información disponible para realizar mediciones más precisas y la falta de estudios que muestren el volumen, dirección e impacto de los subsidios cruzados entre distintos tipos de abonados.

### Gestión de la equidad desde el mercado de trabajo: sin avances

Aunque el mercado de trabajo no está llamado a contribuir con las políticas de equidad, la generación de empleos de calidad, el cumplimiento de las garantías laborales y el salario mínimo<sup>32</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. El Informe reporta, una vez más, pocos avances en esta materia y problemas que han alcanzado dimensiones críticas en el servicio doméstico, la construcción y el sector agropecuario, al igual que entre los trabajadores que son adultos mayores, jóvenes o pobres.

De acuerdo con los datos de la Enaho 2016, solo un 37,8% de la población ocupada disfruta de todas las garantías laborales establecidas en el Código de Trabajo que son captadas por la encuesta: aguinaldo, días pagos por enfermedad, derecho a vacaciones, seguro de riesgos del trabajo, pago de horas extra y aseguramiento directo ante la CCSS. En el extremo opuesto, un 18,6% no tiene acceso a ninguna de ellas.

La garantía que más se cumple es el pago del aguinaldo (tres de cada cuatro trabajadores) seguida por la cobertura del seguro social y las vacaciones (poco más de dos de cada tres ocupados). La menos acatada es el reconocimiento de horas extra, que se pagan solo en la mitad de los casos. En todos estos casos hubo leves retrocesos con respecto al año anterior.

Tres garantías muestran diferencias significativas por sexo a favor de los hombres, con brechas superiores a cinco puntos porcentuales: el reconocimiento de horas extra, el seguro de riesgos del trabajo y el aseguramiento en la CCSS.

También se observan disparidades por regiones. En general se identifican tres segmentos. El primero corresponde a la región Central, que ostenta porcentajes de cumplimiento por encima del promedio nacional en todas las garantías laborales. El segundo agrupa a las regiones Chorotega y Pacífico Central, con tasas similares al promedio, y en el tercero están la Brunca, la Huetar Caribe y la Huetar Norte, con cifras por debajo del

promedio. En relación con los datos de 2015, la mayoría de las regiones desmejoró en casi todos los derechos.

El gráfico 2.21 muestra el grado de acatamiento de las garantías en varios grupos de trabajadores. La información está organizada en tres categorías: i) alto cumplimiento, que corresponde al porcentaje que obtiene cinco o seis, ii) cumplimiento medio, de dos a cuatro, y iii) bajo cumplimiento, una o ninguna garantía. En la situación más extrema, aquella en que más de la mitad de los trabajadores no disfruta de garantías laborales o recibe solo una, están los pobres extremos y no extremos, las personas que brindan servicios domésticos y la población adulta mayor. Asimismo, las personas migrantes, los obreros de la construcción y del sector agropecuario, los empleados del sector transporte, las personas de entre 15 y 24 años y las mujeres registran porcentajes de cumplimiento inferiores al promedio nacional. En el otro extremo, los mayores niveles de acatamiento se dan en los sectores financiero, salud, enseñanza, industria y comercio.

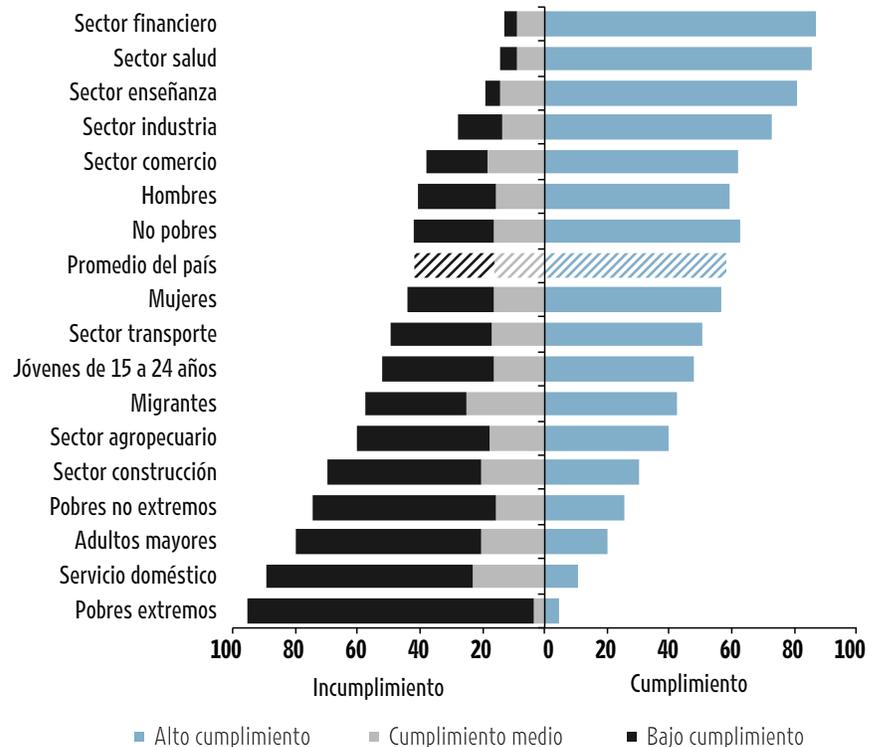
En un contexto de debilidades en el mercado de trabajo destacan dos hechos positivos que se espera amplíen el respeto de los derechos laborales. Por un lado, en julio de 2017 entró en vigencia la Reforma Procesal Laboral<sup>33</sup>, resultado de un largo proceso de negociación entre diversos sectores sociales y políticos. Su objetivo es que los grupos vulnerables disfruten de mayor protección, sobre todo aquellos que son objeto de discriminación de cualquier tipo; que mejore el acceso a la justicia, especialmente para los trabajadores de menores ingresos, y se reduzca la duración de los juicios laborales. Por otro lado, en agosto del mismo año la CCSS puso en práctica una política aprobada en 2016, que flexibiliza las condiciones para el aseguramiento de las personas ocupadas en servicios domésticos y pone a disposición de los hogares empleadores una plataforma virtual para el registro y el pago de cuotas.

### Crecimiento sostenido de la inversión social pública desde 2011

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

GRÁFICO 2.21

**Grado de cumplimiento de las garantías laborales<sup>a/</sup>, por características de los trabajadores. 2016**  
(porcentajes)



a/ Las seis garantías laborales consideradas en el análisis (aguinaldo, días pagos por enfermedad, derecho a vacaciones, 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 cinco o seis, "medio", de dos a cuatro, y "bajo", solo una o ninguna. Barras más a la derecha denotan alto cumplimiento, y barras más a la izquierda, lo contrario.

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

a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Primero se analiza su comportamiento en el largo plazo y luego se afina la medición de la última década, para lograr una mayor desagregación por tipo de programa y función social.

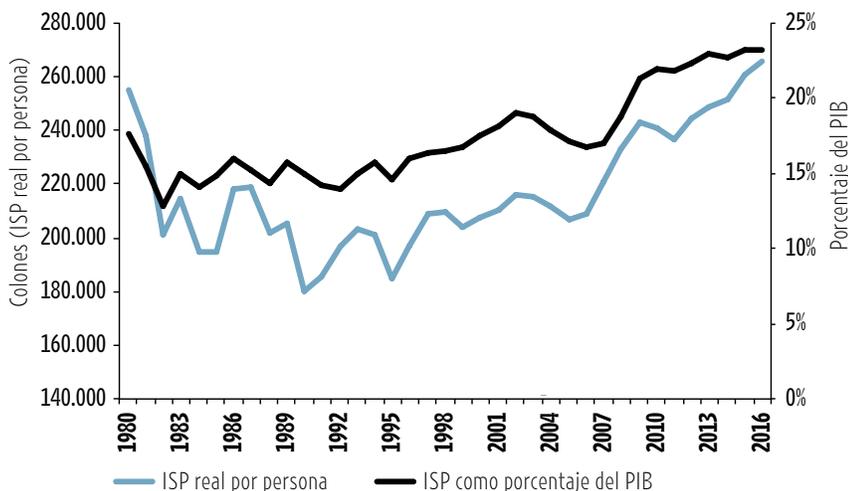
El "dato grueso" de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, permite disponer de una serie de largo plazo para el período 1980-2016 (gráfico 2.22). En el quinquenio más reciente (2012-2016) la ISP, total y por habitante, mostró un crecimiento real sostenido: de 20% en el

primer caso y de 12% en el segundo. De paso, gracias a este resultado, por segundo año consecutivo se logró superar los niveles reales de 1980. En relación con el PIB la tendencia es creciente desde 2007, y pasó de 17,7% en ese año, a 23,2% en 2016.

La prioridad fiscal de la ISP sí bajó en el último quinquenio. En la actualidad representa el 75% del gasto del gobierno general, en contraste con el máximo de 81% alcanzado en el período 2006-2009. Esto significa que otros componentes del gasto público crecen más rápidamente, en particular los intereses asociados a la creciente deuda adquirida para enfrentar el elevado déficit fiscal, en ausencia de una reforma fiscal (Trejos y Mata, 2017).

GRÁFICO 2.22

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



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

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

#### Incremento de la ISP con amplia dispersión según rubros sociales

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior<sup>34</sup>.

En 2016, la ISP depurada y en colones corrientes ascendió a casi siete billones de colones (alrededor de 12.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3,5% con respecto al año anterior. Cuando se toma en cuenta la población también se observa una fuerte expansión real (2,2%), que equivale a un monto anual por habitante en torno a 1,4 millones de colones corrientes (2.600 dólares, aproximadamente) o a 119.000 colones por mes por persona (216 dólares). Por ejemplo, en una familia de cuatro miembros esto significaría cerca de 475.000 colones mensuales, monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado.

Según función social<sup>35</sup>, poco más de un tercio de la ISP se asignó a servicios educativos, proporción que se ha

expandido a ritmos similares que la ISP total. Esta inversión absorbe una cuarta parte del gasto del gobierno general, aunque aún no alcanza el 8% del PIB establecido constitucionalmente. Protección social, un sector que incluye programas de atención en materia de vejez, pobreza y exclusión (pensiones y programas de combate a la pobreza) se ubica como la segunda en importancia relativa, con cerca de un 29% de la ISP y un aumento similar a la media. Equivale a un 6,4% del PIB y a un 20,8% del gasto público. En tercer lugar están los servicios de salud, con un 27% de la ISP, pero menor crecimiento y prioridad que los rubros anteriores. Las otras dos funciones son, por un lado, vivienda y territorio, que recibió menos de un 10% de la ISP, pero fue la más dinámica y, por otro, los servicios culturales y recreativos<sup>36</sup>, que están por debajo del 1% y se contrajeron en 2016.

Otra forma de clasificar la ISP es mediante sus criterios de acceso. Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública y los servicios de salud. En 2016 estos representaron el 55,5% de la ISP y un 12,4% del PIB. Mostraron un dinamismo

mo menor que la media de la ISP.

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). Son los segundos en importancia, con cerca de un 23% de la ISP y un 5% del PIB. Su dinamismo está levemente por debajo de la media, aunque a su interior muestra amplias divergencias. Las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS siguen aumentando (4% en términos per cápita), mientras que los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional no crecieron en 2016, a diferencia de años previos.

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). En 2016 la inversión en este rubro creció un 7,7%, principalmente por los recursos dirigidos a las universidades públicas. Equivalen a un 22,6% de la ISP y un 5% del PIB.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, fueron los que más crecieron en 2016 (6,4%). Representaron un 2,6% del PIB y un 11,6% de la ISP. Sin embargo, este rubro había sido el más afectado por la contracción del gasto en el período 2010-2011.

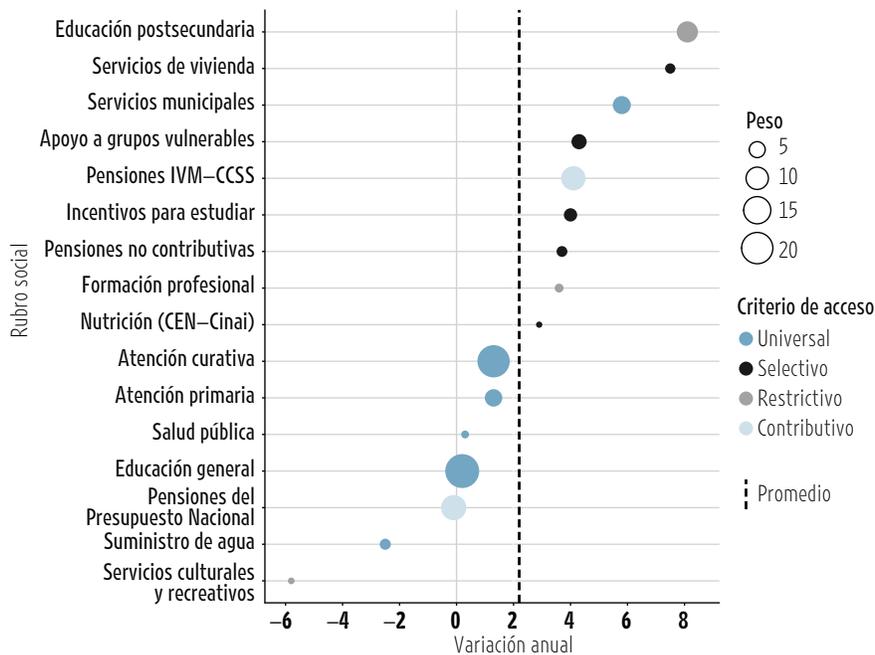
El gráfico 2.23 resume la variación de la ISP entre 2015 y 2016, por rubros sociales y criterio de acceso. Los que exhibieron mayor expansión real fueron educación postsecundaria, servicios de vivienda y servicios municipales, con tasas superiores a 5,8%. En contraste, los recursos dirigidos a servicios culturales y recreativos y el suministro de agua registraron una contracción real.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**  
véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.23

### Variación real anual de la ISP per cápita<sup>a/</sup>, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2015-2016



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación promedio 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: Gómez Campos, 2017 a partir de Trejos y Mata, 2017.

### Estructura del Fodesaf empieza a superar rigidez y permite reorientar recursos

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. El Fondo destina sus recursos a un conglomerado de programas y servicios muy diversos en escala, recursos y beneficiarios. 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 2016 los ingresos de Fodesaf ascendieron a 582.311 millones de colones corrientes y sus gastos a 565.263 millones, para un superávit de 17.058 millones (3%). La brecha entre ingresos y gastos efectivos pasó por un proceso de adaptación al aumento de los recursos que gene-

ró la reforma de 2009. En 2011 alcanzó su “pico” más alto (52.288 millones), pero en años posteriores ha venido disminuyendo, y en 2016 llegó al mínimo registrado hasta el momento.

Con estos recursos el Fondo financia una serie de iniciativas de promoción y protección social. En 2016 su número ascendió a veintiocho programas, ejecutados por veinte instituciones (Desaf, 2016). Según Trejos (2013), estos pueden agruparse en dos grandes dimensiones, con tres categorías cada una: los programas promocionales, enfocados en la formación de capital humano, el mejoramiento del hábitat y el apoyo productivo, y la red de protección social, en la que se incluyen los programas compensatorios, los asistenciales y contra la exclusión. La distribución de los recursos según esta clasificación se muestran en el gráfico 2.24.

Como se mencionó anteriormente, con la reforma de 2009 Fodesaf recibió una mayor dotación de recursos, junto

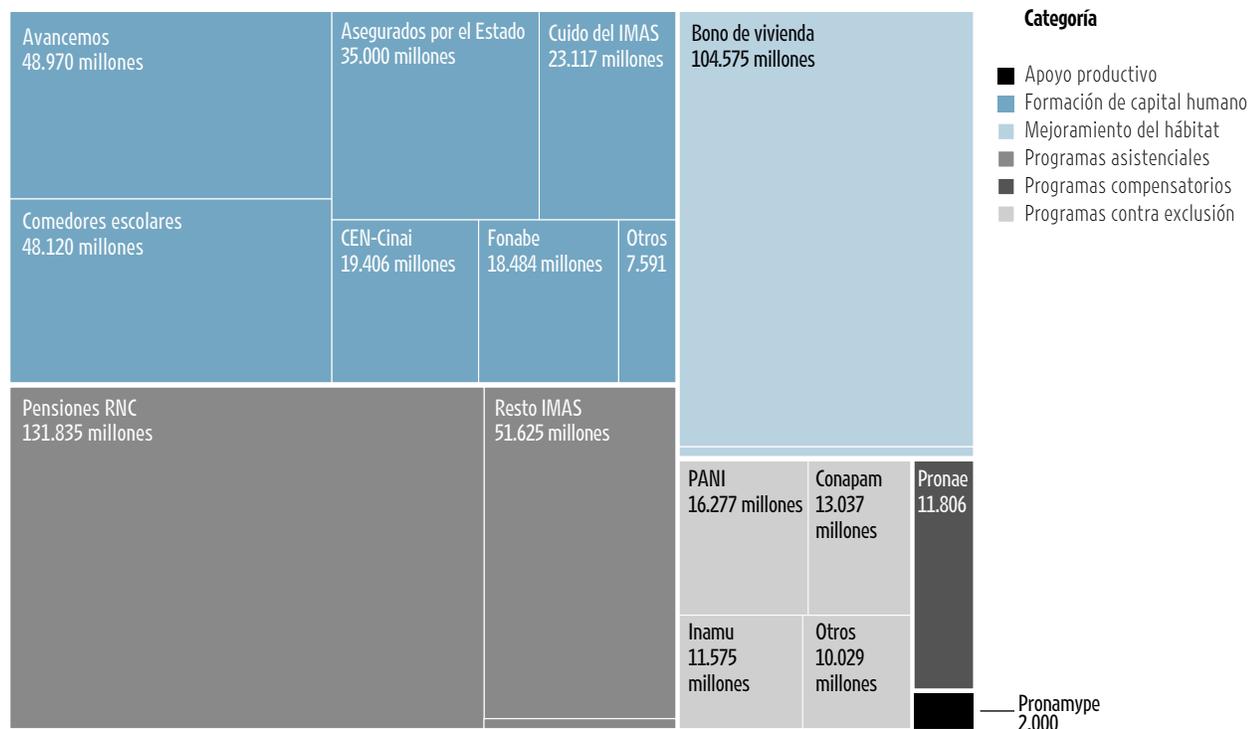
con la obligación de financiar algunos programas que antes eran cargados al Presupuesto Nacional. Uno de estos es “Avancemos”, cuya inclusión elevó el peso relativo del IMAS –institución ejecutora del programa– del 8% del gasto del Fondo en 2009, al 22% en 2010. Perdieron importancia las becas del Fonabe (de 8% a 4%) y el bono de vivienda (de 33% a 21%), mientras que las pensiones del régimen no contributivo (RNC) ganaron participación y se convirtieron en el programa que absorbe la mayor proporción del financiamiento. Aun así, en 2010 el gasto mantenía una estructura bastante rígida en cuanto a la concentración de los recursos en ciertos rubros y la cantidad de programas pequeños que conformaban el Fondo.

Esa situación cambió entre 2010 y 2016. Los programas del IMAS (22%), Fonabe (4%), Inamu (2%), PANI (3%) y CEN-Cinai (4%) mantuvieron su importancia relativa, mientras que los comedores escolares la redujeron (de 12% a 9%), al igual que el bono de vivienda (de 21% a 18%). El RNC sigue siendo el programa que recibe más recursos (23%), aunque en una proporción muy cercana a la del IMAS. Una de las variaciones más notorias es que la categoría “resto de programas” (20 de los 28) pasó de 6% a 16% en el período indicado.

No se tiene criterio técnico para afirmar que estos cambios han mejorado el impacto de los programas que financia el Fodesaf, pero es claro que la menor rigidez permite introducir modificaciones conforme a las prioridades de cada gobierno. Un término medio entre un Fondo rígido y uno completamente volátil permite a los tomadores de decisiones orientar los recursos disponibles hacia las iniciativas que consideren más apropiadas para combatir un fenómeno dinámico como es la pobreza, sin menoscabar la inversión en programas sociales de largo plazo que han demostrado ser efectivos. En este sentido, la estabilidad de los ingresos y la flexibilidad del gasto, aunadas al menor superávit, se consideran avances en la ejecución de los recursos asignados a las políticas sociales selectivas (Trejos y Mata, 2017).

GRÁFICO 2.24

**Programas de promoción y protección social financiados por Fodesaf<sup>a/</sup>, según categoría. 2016**  
(ordenados según gasto en millones de colones corrientes)



a/ Solamente se incluyen los montos transferidos por Fodesaf a los programas. No se considera el gasto administrativo de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y otros gastos marginales de este Fondo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017, con datos del Fodesaf

### Coberturas de algunos programas selectivos se mantienen, pese a mayor dotación de recursos

Conocer cuántas personas se benefician de los programas sociales selectivos, quiénes son y cuántos recursos obtienen, es un tema de interés para este capítulo. Como se ha señalado, el Fodesaf financia una gran diversidad de programas, y ello dificulta un análisis exhaustivo. Sin embargo, a partir de los informes de ejecución 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.

En esta edición se analizan tres programas: los CEN-Cinai (del Ministerio de Salud), las pensiones del RNC y el aseguramiento por cuenta del Estado (ambos de la CCSS). Este último fue asumido por el Fodesaf en 2012. Los fondos girados

a los dos programas de la CCSS han mostrado una tendencia al alza en años recientes, lo que, como ya se mencionó, convirtió al RNC en el principal rubro de gasto del Fondo, mientras que el aseguramiento por el Estado ha duplicado su peso relativo (de 3% en 2013 a 6% en 2016). Por su parte, los recursos asignados a los CEN-Cinai se han mantenido estables.

Según número de beneficiarios, el RNC registra el menor crecimiento, de aproximadamente un 17% entre 2013 y 2016. Le siguen el programa de asegurados por el Estado, con un aumento del 45% y los CEN-Cinai, con un 47% en el mismo período. Estas cifras permiten afirmar que este último programa ha mejorado su eficiencia, pues atiende más población con un gasto similar en términos reales.

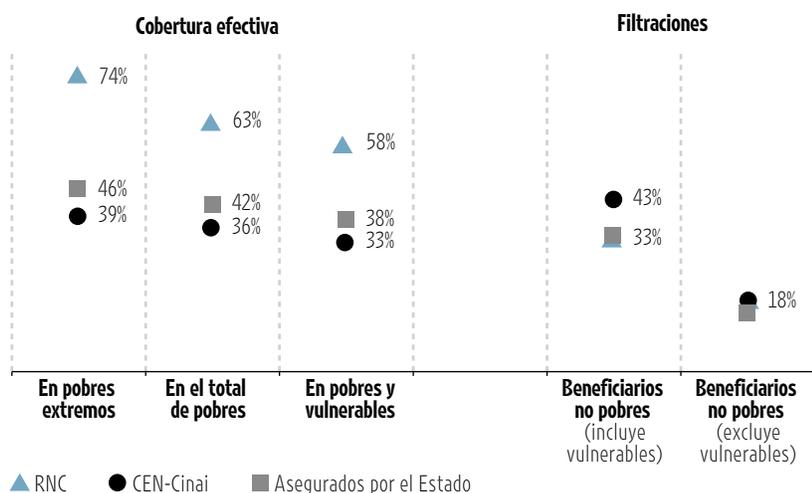
Cada programa tiene bien delimitada su población objetivo<sup>37</sup>. Con datos de la Enaho de 2016, se calculó la cobertura

efectiva, que corresponde a la proporción de beneficiarios efectivos con respecto al total de la población objetivo. Los beneficiarios efectivos son aquellas personas que declaran recibir el beneficio y cumplen con los criterios de acceso. Los resultados se presentan en el gráfico 2.25.

En los tres programas la cobertura efectiva mejoró entre 2013 y 2016. Las más altas las ostenta el RNC, que atiende a casi tres cuartas partes de su población objetivo, sobre todo la que está en condición de pobreza extrema. Los otros dos programas no llegan siquiera a la mitad de su población meta.

Ediciones anteriores de este Informe ha 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 utiliza dos criterios: el estricto, cuyo parámetro es que el

GRÁFICO 2.25

**Cobertura efectiva<sup>a/</sup> y filtraciones<sup>b/</sup>, según programa social selectivo. 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 y/o vulnerabilidad a caer en ella.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017, con datos de la Enaho, del INEC

beneficiario no esté en condición de pobreza, y el flexible, que 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.

En sentido estricto, cerca de un tercio de los beneficiarios no es pobre por ingresos, cifra que supera el 40% en los CEN-Cinai. Sin embargo, al incluir a la población vulnerable las filtraciones se reducen considerablemente, a un 18%, y un poco menos en el programa de aseguramiento por cuenta del Estado (15%). Estos indicadores no tuvieron cambios significativos en el período 2013-2016 (Trejos y Mata, 2017).

La contraparte de la cobertura efectiva es la población excluida, es decir, el porcentaje de personas que cumplen con los requisitos para obtener el beneficio, 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 85% en los asegurados por el Estado y los CEN-Cinai, 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 (14%) o estar desmotivadas por los trámites que se deben realizar (10%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**FODESAF Y PROGRAMAS SELECTIVOS**  
véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Hogares más pobres y más ricos reciben más ISP que grupos medios

La ISP permite que las personas y sus hogares accedan a los servicios sociales públicos, ya sea de manera directa o mediante transferencias monetarias. Luego de analizar los recursos y su composición, en este apartado se examina su

distribución entre los distintos estratos de ingreso y su impacto en la equidad.

Para definir los estratos de ingresos, Trejos y Mata (2017) dividieron los hogares en cinco o diez grupos de igual tamaño, conocidos como quintiles o deciles, ordenados de menor a mayor de acuerdo con su ingreso familiar autónomo neto per cápita, es decir, sin contabilizar las transferencias en dinero que son parte de la inversión social. Luego se asignó la ISP según la identificación de beneficiarios efectivos (por ejemplo, estudiantes de centros públicos), consumidores efectivos de los servicios (pacientes en consultas en la CCSS, por ejemplo) o subsidios y transferencias monetarias (pensiones y becas, entre otros). Para más detalles del procedimiento seguido, véase el Anexo Metodológico de este Informe.

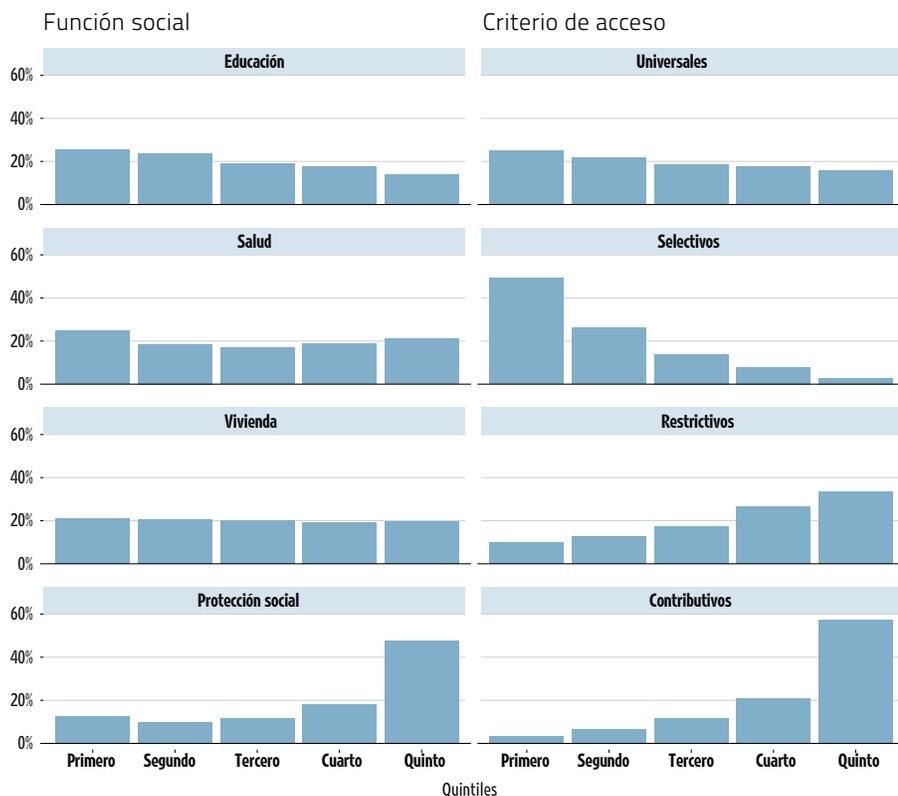
Los resultados sugieren una distribución de la ISP bastante similar entre los quintiles, aunque el primero y el quinto reciben un poco más que su peso poblacional, a costa del tercero y el cuarto. Como los ingresos autónomos son muy distintos entre los estratos, la proporcionalidad de la ISP implica una progresividad, pues el porcentaje de la ISP con respecto a los ingresos es mayor en los hogares más pobres que en los más ricos.

La distribución muestra diferencias por funciones sociales y programas según estratos de ingresos de los hogares (gráfico 2.26). Educación es la función más progresiva, pues una cuarta parte de sus recursos llega al quintil más pobre y casi la mitad se queda en los dos primeros. Le siguen en progresividad salud y vivienda. Por el contrario, protección social resulta ser regresiva, ya que la mitad de la ISP destinada a ella la absorbe el quintil más rico. Esta función tiene resultados opuestos, según los rubros que la componen. Por un lado están las pensiones contributivas, que son el programa más regresivo, y por otro lado están los programas de apoyo a grupos vulnerables, que son los más progresivos de todos (Trejos y Mata, 2017).

Al analizar la composición relativa por quintiles de ingreso se observa que cerca del 70% de la ISP que reciben los dos quintiles más pobres proviene de los servicios de educación y salud, cifra que sube al 80% cuando se agregan los programas de la función vivienda y territorio.

GRÁFICO 2.26

### Distribución de la ISP por quintil de ingreso familiar autónomo per cápita<sup>a/</sup>, según función social y criterio de acceso<sup>b/</sup>. 2016



a/ Los hogares fueron ordenados en cinco grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita (sin ISP) y de menor a mayor.

b/ Los programas universales cubren a todos los habitantes, como la educación pública. Los restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como educación superior), o que tienen restricciones de oferta (como cultura). Los selectivos se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Los 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).

Fuente: Gómez Campos, 2017, a partir Trejos y Mata, 2017.

La estructura es similar en la parte media de la distribución, es decir, en el tercer quintil, pero cambia en los dos más ricos. En estos adquieren protagonismo los servicios de protección social y lo pierde, sobre todo, la educación. Por criterio de acceso, los programas universales son los más importantes para los hogares pobres o vulnerables, los cuales perciben dos de cada tres colones de la ISP. Esos programas, junto con los selectivos, dan cuenta de más del 90% de la inversión que obtiene este grupo.

En términos per cápita, se estima que en 2016 cada persona recibió alrededor de 119.000 colones por mes. La distribución por estratos de ingreso muestra que la ISP es un 4% mayor en el primer quintil (20% de hogares más pobres), mientras que en los quintiles intermedios

se ubica por debajo de la media nacional. No obstante, como se ha señalado, el quintil más rico (el quinto) recibe un 34% más que el promedio y casi un 29% más que el quintil más pobre, sobre todo por efecto de las pensiones contributivas.

#### Significativo y creciente impacto distributivo de la ISP, a pesar de la desigualdad

Los datos sobre los recursos que llegan a las personas y los hogares también permiten evaluar el impacto de la inversión social en la equidad, a través del cambio que esta induce en la distribución de los ingresos. Para este análisis se utiliza el coeficiente de Gini, calculado con varios tipos de ingresos. La ISP excluye el monto que representan las pensiones contributivas, las cuales se consideran parte del ingreso autónomo<sup>38</sup>.

La distribución inicial del ingreso familiar autónomo per cápita (sin las transferencias públicas) resulta en un coeficiente de Gini de 0,533. Si se suma el “salario social” producto de la ISP se obtiene el ingreso familiar disponible per cápita, cuyo coeficiente es de 0,403, lo que representa una disminución de casi trece puntos porcentuales.

En promedio, el ingreso per cápita de los hogares aumenta un 25,6% gracias a la ISP, y el impacto es mayor en los hogares más pobres, tal como se observa en el gráfico 2.27. Por ejemplo, en el 10% de hogares de menores ingresos autónomos, la ISP incrementa su ingreso per cápita más de seis veces (643%), mientras que en el 10% de hogares más ricos el efecto es de tan solo un 5%.

Este impacto no solo es significativo, sino que ha aumentado con el tiempo, producto de una creciente ISP y una mayor asignación a rubros de gasto más progresivos, como los servicios de educación o los programas selectivos (Trejos y Mata, 2017). Esto se corrobora en el gráfico 2.28, en el cual se presentan los coeficientes de Gini para los años 1990, 2002, 2009 y 2016.

Estos resultados se explican por un incremento, no solo del peso de la ISP (neta de pensiones contributivas) en el ingreso de los hogares, sino también de su progresividad. Los recursos de la inversión social pasaron de representar un 14,4% del ingreso familiar autónomo per cápita en 1990, a 21% en la década de 2000 y a 25,6% en 2016. De este modo, mientras la desigualdad en la distribución del ingreso familiar autónomo per cápita ha venido creciendo, la correspondiente al ingreso familiar disponible per cápita ha tendido a estabilizarse. Se concluye así que, cuando se utiliza un concepto más amplio de ingreso, se comprueba que la ISP ha logrado neutralizar el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso base (Trejos y Mata, 2017).

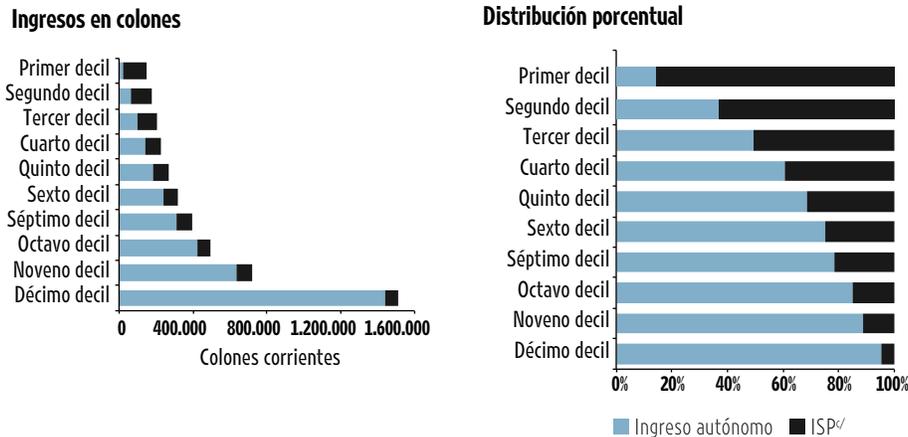


PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA ISP**  
 véase Trejos y Mata, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

GRÁFICO 2.27

### Ingresos de los hogares y su distribución porcentual, por deciles<sup>a/</sup>, según tipo<sup>b/</sup>. 2016

(colones corrientes por hogar al mes)



a/ Los hogares fueron ordenados en diez grupos de igual tamaño, según su ingreso familiar autónomo per cápita (sin ISP) y de menor a mayor.

b/ El ingreso autónomo se refiere al ingreso promedio del hogar per cápita mensual (sin transferencias sociales), con ajustes por subdeclaración.

c/ No incluye el monto de las pensiones contributivas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos y Mata, 2017.

### Inversión social municipal complementa ISP

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 *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez este tema y planteó que los ayuntamientos no solo cuentan con un marco jurídico que los habilita para actuar en este ámbito, sino que, en promedio, ya dedican más de un 20% de sus ingresos a inversión social. Otra característica que favorece una mayor participación de los gobiernos locales es que podrían impulsar y ejecutar programas sociales con un enfoque territorial más preciso y, de esta manera, lograr mayores impactos.

La tendencia creciente en la inversión social municipal (ISM) durante el período 2007-2016 refleja la importancia que tienen estos programas para los gobiernos locales, pero su visión aún se centra en los rubros que tradicionalmente se han considerado de su responsabilidad, como obras de mejoramiento en acueductos y alcantarillados, recolección de basura y transferencias a otros entes

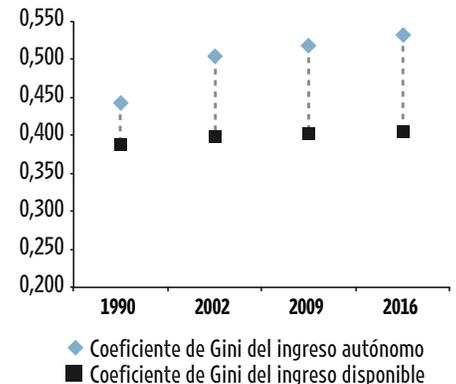
administrativos, como los comités de deportes y las juntas de educación. Se instituyó como costumbre el desarrollo de una labor social basada en obligaciones del pasado o adquiridas por mandato del Gobierno Central. Como resultado de ello, son pocos los municipios que incluyen en sus presupuestos programas sociales distintos a los ya mencionados. Los casos en que existen proyectos novedosos, no necesariamente corresponden a ayuntamientos de mayor tamaño relativo en presupuesto.

### Un 32% del gasto municipal se invierte en programas sociales

En 2016 la ISM ascendió a 130.543 millones de colones, equivalentes a un 32% del gasto total y un 24% de los ingresos totales de las municipalidades. En el gráfico 2.29 se ilustra la tendencia de esos porcentajes desde 2007, que no mostró fluctuaciones importantes en el período. Además, se incluye la proporción de ingresos que los gobiernos locales no logran ejecutar, cifra que es similar a la destinada a los programas sociales. La ISM creció entre 2007 y 2008, luego disminuyó hasta 2011, y a partir de 2012 retomó la tendencia al alza. No obstante, en 2014 y 2015 el aumento estuvo por

GRÁFICO 2.28

### Evolución del coeficiente de Gini, según tipos de ingreso familiar per cápita<sup>a/</sup>. Varios años

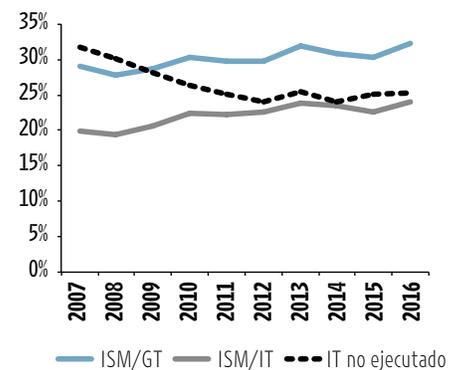


a/ El ingreso familiar autónomo excluye las transferencias estatales en dinero, mientras que el ingreso familiar disponible sí las considera, junto con el resto de la ISP.

Fuente: Trejos y Mata, 2017, con datos de la STAP, INEC, BCCR y otras instituciones públicas.

GRÁFICO 2.29

### Inversión social municipal (ISM) como porcentaje del ingreso total (IT) y del gasto total (GT) municipal, e ingreso total no ejecutado



Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

debajo de la variación en los ingresos y gastos totales, por lo que la ISM perdió peso relativo. Esa situación se revirtió en 2016.

El destino de la ISM refleja las labores tradicionalmente asignadas a los gobiernos locales<sup>39</sup> (gráfico 2.30). En 2016 el rubro más importante fue la recolección y depósito de basura, con un monto de 43.471 millones de colones. Se debe

tener en cuenta que este gasto es más alto en las municipalidades urbanas, pues en las zonas rurales no todos los ayuntamientos brindan ese servicio. Le siguen educación, deportes y cultura, con 33.568 millones, y la construcción y remodelación de obras en acueductos y alcantarillados, con 29.139 millones. El renglón de servicios sociales, comunales y transferencias a las asociaciones de desarrollo sumó 12.935 millones de colones y los demás rubros recibieron un total de 11.430 millones. Como señala el capítulo 4 de este Informe, la gestión de las municipalidades en la atención de las emergencias es muy débil.

#### Ingreso municipal no determina inversión social en los cantones

Las cifras agregadas ocultan diferencias importantes, ya que pocos gobiernos locales tienen una alta ISM. Además, no es lo mismo analizar las sumas totales, que calcularlas con respecto a la población que reside en cada cantón, pues muchos municipios que cuentan con presupuestos voluminosos atienden grandes cantidades de habitantes.

Durante el período 2007-2016, las municipalidades destinaron en promedio 23.000 colones por persona al año a programas sociales. En 2016 la ISM ascendió a 25.445 colones por persona. Los cinco gobiernos locales que más invierten en este rubro, en términos per cápita, son: Belén (115.024 colones), Escazú (79.362), Cartago (73.351), Curridabat (69.155) y Santa Ana (65.181). Belén aparece en el primer lugar, con una inversión que es casi un 60% superior a la de Santa Ana, que ocupa el quinto puesto. Entre los municipios que mostraron altos crecimientos entre 2015 y 2016 están Cartago (46%), Santa Ana (30%) y, en especial, Curridabat (80%), que casi duplicó su ISM per cápita. La Municipalidad de Alajuela es la segunda con mayor ingreso total, pero no se ubica entre las diez primeras en ISM per cápita, y es superada por Garabito y Montes de Oro, por ejemplo.

Como se señaló en el Vigésimosegundo Informe, el ingreso total no es determinante en el monto que las municipalidades dedican a la inversión social. Aunque hay casos en que coinciden un

GRÁFICO 2.30

#### Distribución de la ISM por rubros. 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

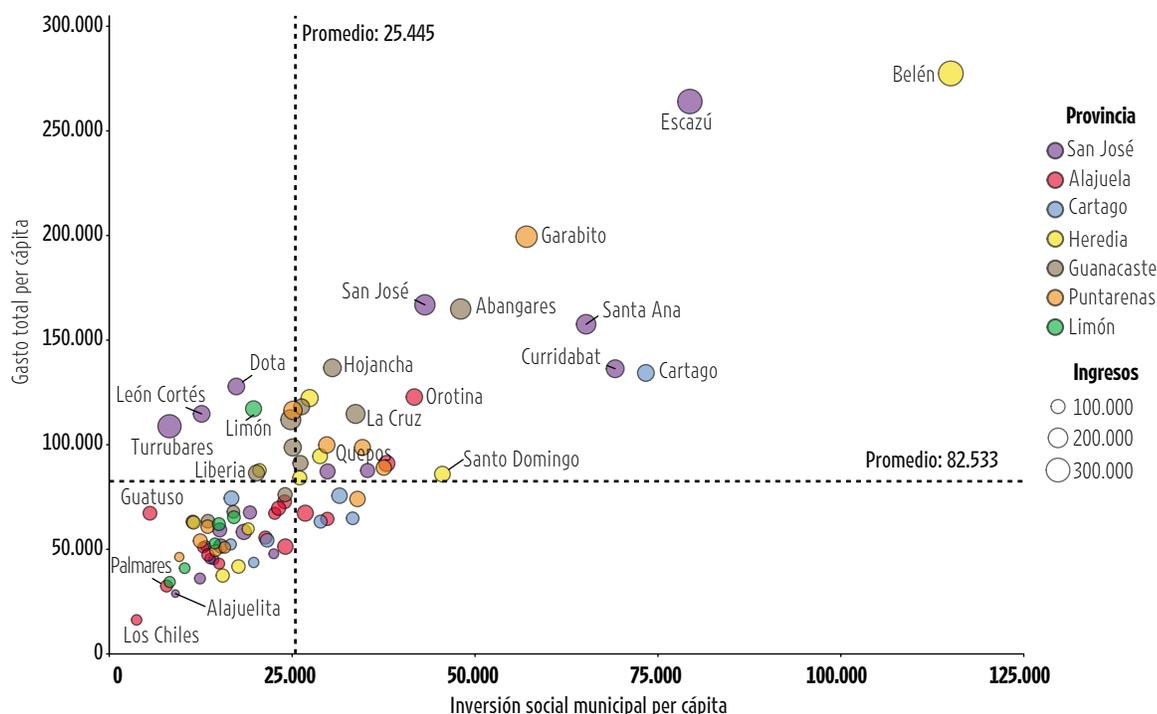
alto ingreso y una alta ISM, como en Belén, Escazú, Santa Ana, Curridabat y Cartago, o en el otro extremo, un bajo ingreso y una baja ISM, como en Los Chiles, Alajuelita y Golfito, en muchos ayuntamientos no se cumple esta regla. Por ejemplo, Turubares tiene ingresos per cápita similares a los de Escazú y superiores a los de Garabito, pero una de las menores ISM per cápita. Otro caso es el de Liberia, cuyos ingresos per cápita superan los de Santo Domingo, pero representan menos de la mitad de la ISM per cápita que realiza ese cantón.

Como muestra el gráfico 2.31, en esta materia solo una quinta parte de las municipalidades está por encima del promedio nacional. Casi la mitad se ubica por debajo, pero cerca de ese promedio. Esto indica que, en términos per cápita, los municipios invierten en el área social cifras similares, independientemente de su nivel de ingreso. Además, casi todos los ayuntamientos de las provincias de Limón y Alajuela registran cifras inferiores al promedio nacional.

Es claro, pues, que la ISM no está determinada por el ingreso, sino por otros factores. Las cinco municipalidades que reportaron mayor ISM per cápita en 2016 han tenido estabilidad administrativa, a través de alcaldes que han ocupado esos cargos por más de un período. Por el contrario, las municipalidades con menor ISM per cápita muestran una alta rotación de alcaldes y alcaldesas, hecho que, aunado a los bajos ingresos, incidiría en la escasa ISM. Es probable que la continuidad de las autoridades se deba a una buena gestión, lo que implica un mejor conocimiento de las necesidades en el territorio y una mayor capacidad para dirigir recursos hacia nuevos programas sociales o expandir los que ya funcionan bien (Navarro, 2017).

En resumen, el análisis por programas y rubros de inversión social sugiere que la administración de los presupuestos locales se rige por las competencias y no por las capacidades potenciales de los municipios. La ISM cubre las áreas tradicionales de la labor municipal, a saber, la

GRÁFICO 2.31

Gasto total e inversión social municipal (ISM) per cápita, según municipalidades<sup>a/</sup>. 2016

a/ El tamaño de las esferas representa los ingresos totales de cada municipalidad y el color la provincia a la que pertenece. Las líneas punteadas indican el promedio del país.

Fuente: Gómez Campos, 2017, a partir de Navarro, 2017, con datos de la Contraloría General de la República.

recolección y depósito de basura, la construcción y mejoramiento de acueductos y alcantarillados, y el financiamiento de los comités cantonales de deportes y las juntas de educación. Temas como salud, atención de emergencias, apoyo a grupos vulnerables, alumbrado público y vivienda, entre otros, están ausentes de las agendas municipales o relegadas a intervenciones mínimas.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL MUNICIPAL

véase Navarro, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Redcudi: características y desafíos desde la perspectiva de los proveedores del servicio

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) forma parte del sistema de protección social de Costa Rica, en el componente de atención a la pri-

mera infancia. Esta Red demanda el establecimiento de vínculos entre el sector público, el mercado, las comunidades y las familias, en un contexto nacional de creciente participación laboral femenina que impone nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

La ejecución de los programas y actividades de la Redcudi está a cargo de tres instituciones –el IMAS, el Ministerio de Salud y el PANI– al amparo de las cuales se ha integrado una serie de alternativas de tamaños, niveles de involucramiento, lógicas y formas de operación muy distintas. Incluye a proveedores de servicios públicos (CEN-Cinai) y privados (centros infantiles, hogares comunitarios, otras modalidades de atención, cooperativas) y los centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudi), que funcionan en infraestructura pública pero bajo un esquema mixto.

Para este Informe se llevó a cabo una investigación acerca de las percepciones de los proveedores con respecto al servicio prestado, los impactos en las familias

y los desafíos para consolidar y ampliar la Red. Queda pendiente para futuras ediciones complementar este análisis con la percepción de las familias beneficiarias.

La Redcudi se consolidó con la promulgación de la ley “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (n° 9220), del 24 de abril de 2014, aunque desde el inicio de la administración Chinchilla Miranda, en 2010, se firmó el decreto que le dio origen (decreto ejecutivo n° 36020-MP, del 8 de mayo de 2010) y se emitió una directriz que designó al Fodesaf como su principal fuente de financiamiento (directriz del IMAS n° 008-P, del 16 de agosto de 2010).

El artículo primero de la Ley 9220 dispone la creación de la Redcudi, con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral. Crea además

una Secretaría Técnica, como órgano adscrito al ministerio que ejerza la rectoría del sector social, o en su defecto al IMAS, y le otorga la función de coordinar los distintos actores y actividades. En la actualidad esa instancia opera dentro de la estructura del IMAS.

Asimismo, la Ley ratifica que el Fodesaf es la principal fuente de financiamiento de la Redcudi, y señala que este debe asignar al menos un 4% de sus ingresos a ese fin. Sin embargo, hoy en día esos recursos solo costean los servicios subsidiados por el IMAS, entre ellos los Cecudi. El Ministerio de Salud (Minsa) financia los CEN-Cinai (el único programa de la Red a su cargo) con fondos del Presupuesto Nacional, complementados con una dotación adicional de recursos provenientes del Fodesaf, según mandato de una ley anterior. Los programas a cargo del PANI son cubiertos en su totalidad a través del Presupuesto Nacional.

A finales de 2016 la Redcudi estaba constituida por 1.157 centros infantiles financiados total o parcialmente por el Estado, distribuidos por todo el país. Con base en los registros de permisos para operar, la Secretaría Técnica estima que, fuera de la Red, existen alrededor de 1.600 establecimientos privados que ofrecen servicios de cuidado (E: Araya, 2017 y Esquivel, 2017).

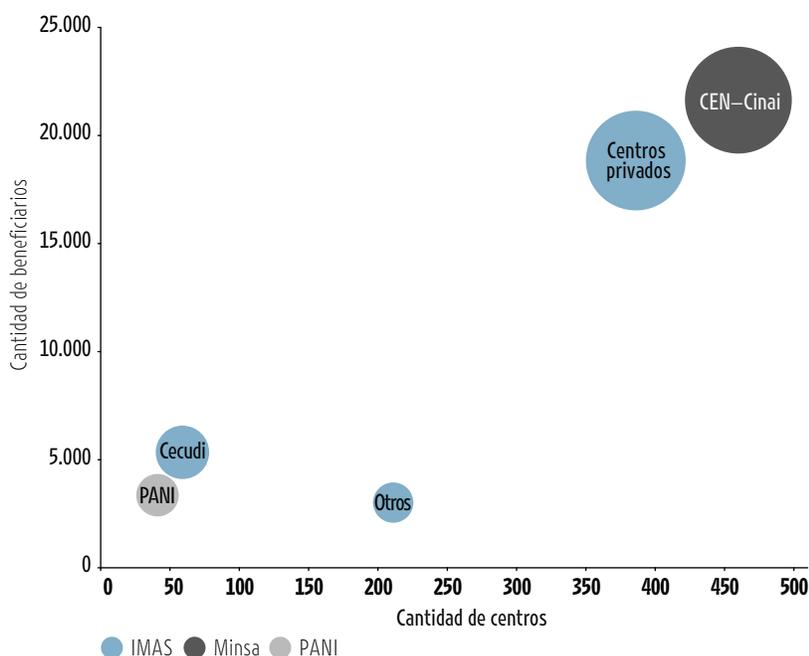
#### En 2016 la Redcudi benefició a 52.190 niños y niñas, con amplia dispersión cantonal

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, al entrar en vigencia la Ley 9220 las instituciones que ya prestaban servicios de cuidado con financiamiento del Estado cubrían a poco más de 34.000 personas, en casi mil centros. Como meta para el 2016 se esperaba alcanzar una cobertura cercana a 62.000 beneficiarios (Mideplan, 2014a). La Secretaría Técnica de la Redcudi estima que al final de ese año la meta se había cumplido en un 84%, ya que el IMAS y el PANI superaron levemente sus respectivas metas y los CEN-Cinai atendieron a alrededor del 65% de su población objetivo. En total, la cobertura de la Red en 2016 fue de 52.190 niños y niñas.

La composición del número de centros y beneficiados según institución ejecu-

GRÁFICO 2.32

**Cantidad de centros infantiles y número de niños y niñas beneficiarias, según institución ejecutora de la Redcudi. A diciembre de 2016**



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de la Secretaría Técnica de la Redcudi, del IMAS.

tora y modalidad se muestra en el gráfico 2.32. La atención se reparte entre el IMAS (52,1%) y el Minsa (41,5%). El PANI tiene una participación marginal, de tan solo un 6,4%.

En el mapa 2.1 se ilustran los resultados de una aproximación al porcentaje de la población de 0 a 6 años que atiende la Redcudi por cantón<sup>40</sup>. El promedio nacional es de 9,8%, con importantes variaciones territoriales, que oscilan entre 1,3% en Tarrazú y 22,6% en Goicoechea. La distribución geográfica muestra dos patrones: coberturas muy bajas en la mayoría de los cantones y una concentración de tasas más altas en Guanacaste y la Gran Área Metropolitana (GAM). No existe una asociación clara entre los índices de pobreza y el alcance de la Red.

Al analizar la cobertura en términos de instituciones ejecutoras (IMAS, PANI y Minsa), se observa que solo diecinueve municipios tienen oferta de los distintos tipos de centros adscritos a las tres entidades. La mayoría (doce) son cantones de la GAM, o del resto de la región Central (Palmares y San Ramón). Los otros cinco están en el resto del país e incluyen dos cabeceras de provincias costeras (Limón

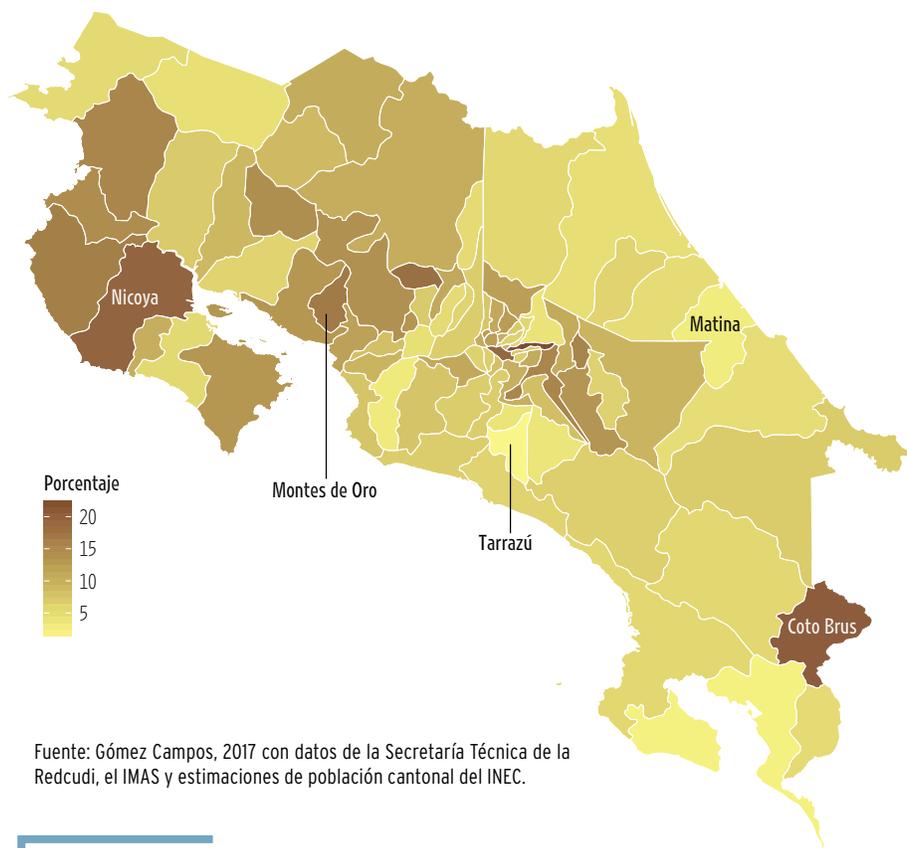
y Puntarenas), Los Chiles, Tilarán y Turrialba. El porcentaje promedio de beneficiarios es de apenas un 11,6% de la población menor de 7 años en cada cantón y los municipios citados aportan un 48% de los niños y niñas atendidos por la Red.

En el otro extremo, un grupo de diez cantones tiene presencia de solo un tipo de centro (nueve son CEN-Cinai, a cargo del Minsa, y el otro es un centro infantil privado que recibe un subsidio del IMAS). La población atendida equivale a tan solo un 1,9% de los beneficiarios del país. Siete de esos cantones se ubican en las regiones periféricas y tres en la Central (fuera de la GAM). El porcentaje promedio de cobertura de los niños y niñas de 0 a 6 años es de 5%. Finalmente, el grupo mayoritario lo constituyen 52 cantones donde operan dos modalidades: CEN-Cinai y centros que operan con recursos del IMAS. La tasa promedio de atención es de un 9% y el aporte a la cobertura nacional de la Red es del 50%.

A partir del Sistema de Información Social del IMAS (conformado por las bases de datos SIPO y Saben) se identificaron algunas características de los

MAPA 2.1

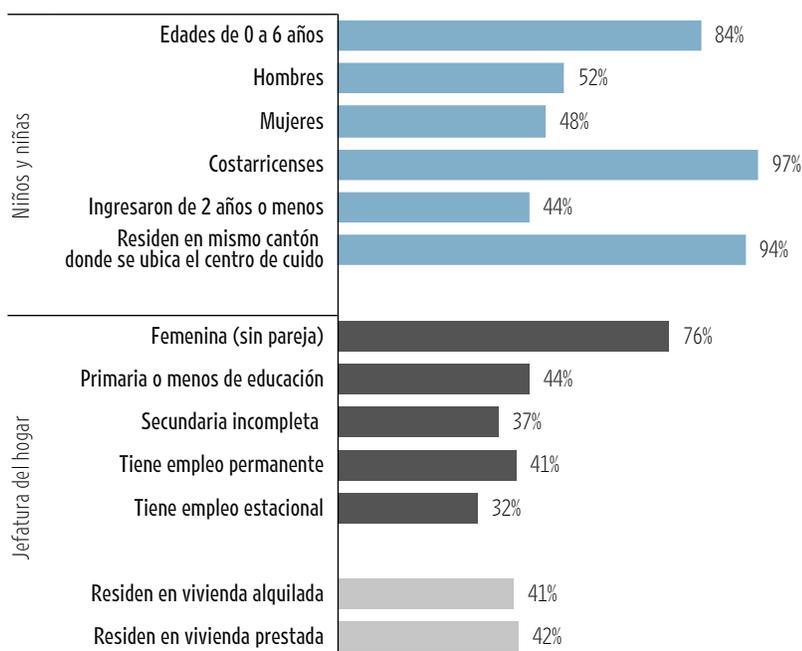
### Porcentaje de niños y niñas de 0 a 6 años atendidos por la Redcudi, según cantón. 2016



Fuente: Gómez Campos, 2017 con datos de la Secretaría Técnica de la Redcudi, el IMAS y estimaciones de población cantonal del INEC.

GRÁFICO 2.33

### Características seleccionadas de los beneficiarios de la Redcudi en programas financiados por el IMAS y las jefaturas del hogar. 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Social del IMAS.

niños y niñas que asisten centros de cuidado subsidiados por esa institución (gráfico 2.33), los cuales son mayoritariamente privados y acogen al 52% de los beneficiarios de la Red. En 2016, la población atendida se concentró en el rango de 1 a 6 años. Hay una leve sobre-representación masculina (52%), casi la totalidad son costarricenses y un 44% ingresó al centro con 2 años o menos de edad. En promedio, solo un 6,3% recibe el servicio de cuidado en un cantón distinto al de su residencia. Es interesante el caso de la provincia de Heredia, donde ese porcentaje se eleva a 17,1%.

Aunque se pretende que esta sea una política universal, en la actualidad está claramente focalizada en familias pobres y en pobreza extrema, que representan el 97% de los beneficiarios (según el método de medición de la pobreza del IMAS). Las características de las jefaturas de los hogares muestran que el 81% es encabezado por mujeres, proporción que se reduce al 76% si se considera a las que no tienen pareja. Según condición de actividad, un 41% tiene empleo permanente, un 32,2% realiza labores estacionales, un 15,8% trabaja en servicio doméstico, un 5,2% está desempleado y un 4,5% estudia. El 81% de los jefes o jefas de los hogares tiene educación secundaria incompleta o menos.

#### Una red con muchos actores dispares

Con el fin de ahondar en la percepción sobre el trabajo de la Redcudi y su impacto en las familias, se realizó una investigación cualitativa con proveedores de las diversas modalidades de servicios, provenientes de distintas zonas de la GAM.

Se efectuaron tres talleres, en San José. Para la selección de las personas invitadas se utilizaron listas de centros infantiles según modalidad de atención, suministradas por la Secretaría Técnica de la Redcudi. Para cada taller se escogió una muestra de entre 25% y 30% de los centros de la GAM, procurando representatividad geográfica y asignando una cuota proporcional al total de establecimientos por provincia. El cuadro 2.3 resume algunas características de los participantes, 43 en total, de los cuales 39 eran mujeres. La mayor asistencia masculina

CUADRO 2.3

**Perfil de los participantes en los talleres con proveedores de la Redcudi de la GAM. 2017**

Taller	Descripción de las personas participantes
Centros infantiles privados <sup>a/</sup>	Participaron trece personas, que ocupan cargos de dirección, administración o coordinación del centro. La mayoría es fundadora o labora allí desde hace muchos años. Algunas tienen experiencia previa en otras actividades de servicios, en bancos, empresas o instituciones públicas. Muchas manejan un “lenguaje de negocios”, pero insistieron en tener vocación o un “interés cristiano” en este servicio.
Cecudi	Participaron catorce personas, que ocupan cargos de dirección, administración o coordinación. Una era la representante del Departamento de Niñez de una municipalidad. Este grupo estaba más abocado a tareas administrativas y no parecía tener tanta presencia en el “día a día” de los centros (más distantes de los niños). Cabe notar que estas entidades se crearon recientemente y solo la mitad de los participantes labora en ellas desde su inicio. Hablaron con soltura sobre temas del negocio, aspectos legales y administrativos.
CEN-Cinai	Participaron dieciséis personas, funcionarias públicas que ocupan cargos de dirección regional, jefaturas de oficinas regionales, docentes y asistentes de salud. Poseen la mayor experiencia de toda la Redcudi. Los centros tienen cuarenta o más años de existencia, y algunas personas llevan más de veinticinco años ligadas a ellos. En general se observó un apego emocional muy fuerte hacia el programa y sus resultados. Mostraron altos niveles de compromiso social. Este grupo hizo mayor énfasis en la situación laboral de las madres de los niños y niñas que atienden.

a/ Incluye los centros infantiles privados y los hogares comunitarios que reciben subsidios del IMAS.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas, 2017

(3) se dio en el taller con funcionarios de los Cecudi.

Para propiciar el intercambio de opiniones se utilizó una guía de conversación previamente definida, que abarcó cuatro grandes temas: las características de los usuarios del servicio, la operación diaria de los centros (actividades, perfil del personal, presupuesto disponible y sus fuentes), el contexto inmediato (presencia de otros proveedores y niveles de coordinación con ellos) y fortalezas, debilidades y desafíos a futuro, incluyendo la discusión sobre cómo promover más efectivamente la inserción laboral de las mujeres.

Los resultados que se presentan a continuación son de carácter cualitativo y exploratorio. Por su naturaleza, no se pueden generalizar a la totalidad de centros de la GAM, y menos aun, a centros ubicados fuera de esta. Lo valioso de la investigación estriba en el aporte de temas que deberán ser validados o explorados a mayor profundidad en futuros estudios y consultas.

Los tres talleres arrojaron luz sobre la situación actual de la Redcudi. Se pudo

conocer que está compuesta por múltiples actores, entre proveedores e instituciones de apoyo, que no están integrados, son disímiles y operan descoordinadamente con base en sus propias lógicas, no siempre compatibles entre sí. Hay una percepción bastante generalizada en el sentido de que la Secretaría Técnica es débil y hay dudas sobre la conveniencia de su ubicación institucional en el IMAS.

Los proveedores y encargados institucionales desconocen la situación, requisitos, alcance de los servicios, potencialidades y problemas que aquejan a unos y otros. También se ignora la experiencia que han ido acumulando los actores más antiguos (especialmente los del sector público), sobre las bondades y falencias de los distintos programas de combate a la pobreza.

El cuadro 2.4 resume las características de los proveedores del servicio de cuidado y atención integral, según lo comentado en los talleres. La población meta es prácticamente la misma en todos los centros: niños y niñas de 0 a 6 años (aunque muchos amplían ese rango de edad) en condición de pobreza (niveles 1 y 2 del SIPO) y en riesgo social,

pues en su mayoría proceden de hogares disfuncionales, a menudo viven en condiciones de hacinamiento extremo (en tugurios, túneles bajo tierra o “cuarterías”) y están expuestos a violencia intrafamiliar y/o en los barrios, e incluso, en algunos casos, a actividades ilícitas en sus hogares y comunidades.

En lo que concierne a los horarios de atención, aunque hay variaciones y nuevas tendencias, actualmente la mayoría de los centros opera entre diez y doce horas diarias, de lunes a viernes (abren entre 6 y 7 am y cierran entre 5 y 6:30 pm). Los que ofrecen jornadas más cortas trabajan con flexibilidad, porque a menudo los padres se atrasan al ir a recoger a sus hijos e hijas. Una excepción son los centros de educación y nutrición (CEN), pues sus jornadas son más cortas y en dos turnos (de 7 a 11:30 am y de 11a 12:30 pm). Los que funcionan en horario nocturno lo hacen de 3 o 4 pm a 10 pm.

Todos los centros de la Redcudi tienen listas de espera, pese a que la mayoría reporta que está operando por debajo de su capacidad instalada. Los criterios para manejar esas listas varían, aunque privan

CUADRO 2.4

**Características de los proveedores de servicios de la Redcudi en la GAM, a partir de los talleres efectuados<sup>a/</sup>. 2017**

Tipo de centro	Descripción	Servicios que ofrece
Hogares comunitarios	El servicio se presta en el hogar de la persona cuidadora. Recibe un máximo de diez niños. En la mayoría de los casos es una mujer quien provee el servicio directamente, sin contratar personal adicional. Los participantes en el taller no eran profesionales, pero tenían mucha experiencia en la actividad de cuidado.	Se encargan del cuidado y la alimentación con el subsidio del IMAS. No están obligados a brindar educación o estimulación temprana. Algunos ofrecen clases de inglés, terapia del lenguaje, asistencia psicológica, seguimiento de vacunas y problemas de salud (recomiendan a los padres solicitar atención en Ebais o en el Hospital Nacional de Niños). Deben llenar menos requisitos que el resto de proveedores, pero están sujetos a supervisión periódica, como todos los demás.
Guarderías y centros infantiles privados	Son centros con capacidad para atender decenas y, en algunos casos, hasta más de cien niños y niñas. Tienen entre cinco y quince colaboradores contratados, lo que incluye profesionales y personal de limpieza y cocina. Al operar como empresas, deben cumplir con todas las cargas sociales y obligaciones tributarias, laborales y municipales.	Dan el servicio del cuidado, alimentación y programas para el desarrollo socioemocional, psicomotor y cognitivo. Brindan terapia del lenguaje, asistencia psicológica, atención médica y clases especiales (música, inglés, ballet), con apoyo de personal contratado temporalmente, estudiantes universitarios, fundaciones, asociaciones o profesionales voluntarios. También ofrecen talleres de capacitación para padres y madres de familia.
Cecudi	Son establecimientos diseñados para atender hasta cien menores. La mayoría reportó 75 niños y niñas, aunque los nuevos admiten solo 40. Las instalaciones son hermosas y modernas, con altos costos de construcción (detalle mencionado en los tres talleres). Tienen profesionales en educación, terapia del lenguaje, y en algunos casos, trabajo social, psicología y nutrición. Contratan entre ocho y quince trabajadores a tiempo completo.	Brindan alimentación y cuidado, atención en salud, educación, nutrición y, cuando es posible, apoyo psicológico. Hay un modelo de atención que se sigue lo más fielmente posible, pero hay flexibilidad para responder a las necesidades específicas de los menores a cargo. Tienen programas de actividades lúdicas: show de talentos una o dos veces al año (al cual invitan a la comunidad) y un festival navideño. Realizan encuentros de familias y bingos para recaudar fondos.
CEN-Cinai	Su sigla se refiere a los establecimientos públicos denominados centros de educación y nutrición (CEN) y centros infantiles de nutrición y atención integral (Cinai). Los niños y niñas son admitidos por dos años, plazo que se mantiene aun cuando mejore la situación económica de la familia. Reportan entre seis y diez trabajadores por centro, lo que incluye profesionales en educación, psicología, terapia del lenguaje y, en algunos casos, trabajo social. Realizan esfuerzos de coordinación interinstitucional, por ejemplo con el MEP, tanto en la aplicación de la estrategia de educación en la primera infancia, como con colegios nocturnos, para ofrecer el servicio en ese rango horario.	Ofrecen dos tipos de servicios, que denominan extramuros e intramuros. Los primeros incluyen la entrega de paquetes de leche y la distribución de alimentos a familias. Los segundos incluyen comidas servidas y atención y protección infantil. Los Cinai son los que más se asemejan a los otros establecimientos de la Red, pues brindan alimentación, cuidado y atención integral. Tienen programas orientados a desarrollar destrezas, valores y hábitos de convivencia. Son los que más han incursionado en el servicio nocturno para motivar a las madres a estudiar y trabajar. Ofrecen talleres para padres de familia. Tienen formularios de referencias de y hacia la CCSS (Ebais y Hospital Nacional de Niños).

a/ Se realizaron tres talleres con representantes de centros infantiles de la GAM, bajo la modalidad de grupos focales. Para más detalles de las personas participantes, véase el cuadro 2.3.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas, 2017.

algunos: cumplimiento de los requisitos del IMAS, referencias del PANI u otras instituciones (menores en situación de riesgo o vulnerabilidad social), tiempo de espera y grado de necesidad, determinado con base en entrevistas, visitas al hogar o conocimiento del caso (esta discrecionalidad la emplean los centros privados y los CEN-Cinai; los representantes de los Cecudi no mencionaron tener ese margen).

### “Tiempos de angustia en 2017”, según proveedores del servicio de cuidado

El 2017 ha sido un año de contracción financiera en el sector, lo que ha generado sentimientos de confusión, alarma, perplejidad e impotencia. Luego de años de crecimiento en el número de beneficiarios, y de contar con recursos adicionales para la compra de materiales educativos gracias al reparto de superávits acumulados, el 2017 ha marcado un punto de

inflexión, con recortes en las transferencias. Según los proveedores, el IMAS les ha comunicado que no se van a reponer los egresos del sistema, que ocurren porque los niños y niñas alcanzan la edad máxima para recibir el servicio, por traslados o por abandono. Además les han indicado que esta situación se mantendrá hasta el año 2018, por lo que se proyecta un descenso de la ocupación de los centros privados financiados por el IMAS.

Las personas consultadas reportaron un promedio de ocupación del 71% en los centros privados y el 73% en los Cecudi. Si se descuentan los hogares comunitarios (que funcionan a plena capacidad), el promedio cae al 63% entre los proveedores privados. Se informó que en este grupo hay cuatro establecimientos que están funcionando a media capacidad y “en números rojos”. Para ser sostenibles, los centros privados requieren operar dentro de un rango de entre el 80% y el 90% de su capacidad instalada. Por su parte, los Cecudi necesitan trabajar con ocupación plena (100%) si dependen exclusivamente del IMAS, o de entre 80% y 90% si tienen otras fuentes de ingresos.

En el caso de los CEN-Cinai es difícil esclarecer el tema de la ocupación porque los CEN (centros de educación y nutrición) y los Cinai (centros infantiles de nutrición y atención integral) tienen ofertas de servicios distintas<sup>41</sup>. Sin embargo, los representantes de ese sector también expresaron preocupación ante la imposibilidad de reponer los egresos del programa que financia el IMAS.

La sensación generalizada entre los participantes en los talleres es que “vamos de más a menos” en términos de cobertura y que la Redcudi “está paralizada”. Esta percepción está trascendiendo a los padres de familia, quienes preguntan si se van a cerrar los centros, y al personal, al cual los directores no pueden darle seguridad ni estabilidad en su contratación.

Esta situación provoca angustia y obliga a tomar medidas. Tanto en los Cecudi como en los centros infantiles privados de mayor tamaño se reportan despidos o la posibilidad de hacerlos, porque los ingresos no alcanzan para cubrir jornadas completas de personal titulado. Esto genera un círculo vicioso: al prescindir de un profesional, en los centros privados se corre el riesgo de que el IMAS recorte aun más los ingresos –dado que hay especificaciones sobre la proporcionalidad que debe existir entre la cantidad de profesionales y el número de usuarios– y los Cecudi pueden incurrir en incumplimiento de los contratos firmados con la municipalidades, lo que daría lugar a la cancelación de las licitaciones.

Algunos centros privados están negociando con madres a las que el IMAS les ha quitado el subsidio –porque mejora-

ron su situación o incumplieron algún requisito– o que requieren atención para sus hijos (por ejemplo, jefas de hogar trabajadoras con uno o dos niños, cuyo ingreso per cápita supera el estipulado para recibir el beneficio), para llegar a un acuerdo sobre el monto que podrían pagar, considerando lo que les costaría contratar otro tipo de servicios. El objetivo es captar niños “privados” para generar volumen y diluir los costos fijos entre más beneficiarios. Sin embargo, esta estrategia tiene dos limitaciones: i) la capacidad de pago de las familias es baja y ii) la admisión de beneficiarios del IMAS ha sido mal recibida por los clientes privados que pueden pagar por la totalidad del servicio, quienes a menudo deciden retirarse para evitar que sus hijos interactúen con niños extremadamente pobres, provenientes de contextos problemáticos.

Otra estrategia ha sido establecer convenios con el PANI, que no se restringe a la población pobre y admite niños en situación vulnerable. Sus subsidios son menores que los del IMAS, pero algunos centros han logrado aliviar su situación incrementando el número de usuarios cubiertos por esa institución. Sin embargo, los acuerdos toman tiempo y quienes han tratado de gestionarlos recientemente, han recibido como respuesta que no hay más presupuesto.

Algunos buscan alianzas con fundaciones, ONG, cooperativas o empresas privadas, que les provean recursos frescos para cubrir a los beneficiarios potenciales que no son asumidos por el IMAS, pero tienen muchas necesidades.

La problemática de los CEN-Cinai es diferente. Como ya se mencionó, su financiamiento proviene del Ministerio de Salud, y se basa en un presupuesto anual en el que se estipulan los gastos en rubros como contratación de personal, material educativo, alimentación, limpieza y transporte, y que no se puede modificar. A diferencia de los establecimientos subsidiados por el IMAS, estos centros no están sufriendo recortes presupuestarios. No obstante, señalan que los comités o asociaciones de desarrollo, que en teoría los apoyan gestionando fondos para otros gastos, como la compra de gas o el mantenimiento de las instalaciones, no están funcionando, por lo que

esa tarea se recarga en sus funcionarios y funcionarias. El fortalecimiento financiero en los CEN-Cinai, reportado en la sección en que se analizó el tema de la inversión social, no ha sido acompañado de mayor contratación de personal.

Los participantes en los talleres coincidieron en señalar que con el cambio de gobierno decayó el interés del IMAS en la Red de Cuido, pues se ha dado prioridad a la implementación de otros programas, como “Puente al Desarrollo”. Lo único que permanece en la administración Solís es el apoyo a los Cecudi, pues su construcción requirió una inversión millonaria “que debe reportarse en uso”.

Se mencionó que, a raíz de la creciente incertidumbre que impera en el sector, recientemente se creó una asociación de proveedores de la Redcudi, como un grupo de presión ante las autoridades y los candidatos presidenciales. Se creó un chat en el que se intercambia información sobre nuevas directrices del IMAS y estrategias para enfrentar la actual situación de insuficiencia presupuestaria.

### Problemas de coordinación debilitan funcionamiento de la Redcudi

En los tres talleres se citaron esfuerzos de coordinación intersectorial –por ejemplo entre el IMAS y las municipalidades, entre los CEN-Cinai y el MEP, o entre la CCSS y el PANI– cuyos resultados, sin embargo, no se difunden. En todas las reuniones hubo participantes que se enteraron allí mismo de esas iniciativas. Los miembros de la Red no conocen con exactitud lo que hacen unos y otros, sus públicos meta, su capacidad, enfoque y requisitos, por lo que terminan compitiendo por los mismos beneficiarios y dejando sin atención a muchos otros beneficiarios potenciales.

Este desconocimiento da pie a malos entendidos, incertidumbre continua y, ante la falta de una rectoría efectiva del sector, a que se difunda información no siempre veraz sobre los proveedores. Por ejemplo, tanto los representantes de los centros privados como los de los CEN-Cinai indicaron que en los últimos tiempos los esfuerzos de la Red se han concentrado en poner a funcionar los Cecudi, pues es necesario que la inversión millonaria que se hizo en su construcción rinda

frutos. No obstante, para los encargados de los Cecudi la situación es igual de angustiante. Por un lado, no se les permite recibir nuevos ingresos y, como se mencionó, el número aprobado de beneficiarios que pueden atender se está reduciendo. Por otra parte, algunos administradores lamentan la falta de planificación en cuanto a la localización de los planteles, pues se construyeron en sitios alejados de los lugares donde residen los beneficiarios, lo cual implica largos y costosos desplazamientos para las madres y sus hijos, lo que desalienta el uso de los servicios.

En este contexto, un tema interesante de analizar es cuál servicio se considera el competidor más cercano para cada tipo de proveedor. En el caso de los centros privados son los Cecudi; para estos últimos son los centros privados y, en menor medida, los CEN-Cinai, los que a su vez tienen una fuerte competencia de las instituciones públicas de educación preescolar (en especial los CEN). Todas las personas consultadas coincidieron al señalar que en los últimos dos años se percibe una estrategia para reducir la participación privada en la Red.

Con algunas excepciones, los proveedores de servicios (tanto de centros privados como de Cecudi) califican su relación con el IMAS como “distante”, “prepotente”, “agresiva”, “demandante”, “desinformada” y “rara vez orientada a dar sugerencias para mejorar”. Todo ello aumenta la confusión y el malestar entre los integrantes de la Red y sus beneficiarios.

La incorporación no planificada de nuevos actores, así como el estímulo de unos en detrimento de otros, genera un ambiente de trabajo inadecuado. Para los proveedores que tienen más tiempo de brindar atención integral a niños y niñas, la Redcudi obvió su experiencia y promovió la duplicación de esfuerzos cuando, a su juicio, debió haber fortalecido y renovado las capacidades que ya existían (en particular los CEN-Cinai).

En el mismo sentido, preocupa que con la implementación de su nueva estrategia de educación en la primera infancia, el MEP, antes que reforzar el sistema que ya se encuentra en operación, pueda complicar más el panorama, con el agravante de que esa institución es muy grande en contraste con el resto del sector, lo que

amenaza con debilitarlo aun más.

La gran inquietud de las personas que asistieron a los talleres es hasta qué punto la competencia entre los distintos actores e instituciones está afectando a los beneficiarios actuales y cercenando recursos que podrían usarse para atender a otros beneficiarios potenciales que están muy necesitados de sus servicios.

En resumen, la investigación sobre la Redcudi arroja cuatro hallazgos relevantes:

- El IMAS no parece ser la institución idónea para liderar la Red. Su foco en la pobreza extrema ha modificado los lineamientos originales y está enviando una serie de señales negativas a los beneficiarios, actuales y potenciales. Su posible impacto en la empleabilidad de las mujeres se reduce al mínimo, si el principal criterio para tener acceso al servicio es la condición de pobreza, puesto que un cambio en la situación laboral de las madres excluye el sistema a sus hijos e hijas. Uno de los comentarios recibidos en los talleres indicada que “la Red no puede ser liderada por una institución que no está interesada en tener una relación directa con los actores, ni en generar sinergias entre los diversos tipos de proveedores”.
- El sector está en alerta máxima debido a las drásticas restricciones presupuestarias que se han dado en 2017. Proveedores privados y encargados de los Cecudi temen por la sostenibilidad de sus operaciones, pues se les ha dicho que no habrá cambios en su situación hasta el 2018, y para entonces podría ser tarde. Están preocupados porque este es un sector con encadenamientos, cuya evolución afecta a los niños y sus familias —en particular a las madres—, a las comunidades aledañas —por la generación de empleos locales— y a los profesionales, porque da trabajo a graduados universitarios en diversas áreas de la educación y la salud. Es decir, se trata de un sector económico, además de social. La Red debería concebirse como una inversión nacional a largo plazo.
- Se está fomentando una indebida competencia entre proveedores por captar beneficiarios, con el agravante de que,

si un centro deja de operar, los niños que asistían a él no necesariamente podrían ser absorbidos de inmediato por los que queden, pues algunos, como los CEN-Cinai y los Cecudi, tienen requisitos institucionales que hacen lenta su capacidad de respuesta.

- La calidad del servicio no es comparable entre proveedores, incluso entre los que dependen de una misma institución (o fuente de recursos). Las coberturas de la Redcudi deben corregirse por factores asociados a esa calidad, al igual que el monto de la transferencia por beneficiario, ya que no hay justificación para pagar lo mismo por productos claramente diferenciados. Este desafío implica la creación de estándares de calidad, un mecanismo para supervisar su cumplimiento y un sistema de información para generar los indicadores respectivos.

Un estudio de fiscalización realizado por la CGR (2015) señaló como una de las principales deficiencias en la labor de la Secretaría Técnica de la Red, la falta de una estrategia para la inserción laboral de las mujeres. En abril de 2017 representantes de la Secretaría indicaron que se está trabajando en la formulación de una propuesta en ese sentido.

Como se indicó en el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, convertir el cuidado de personas dependientes en una responsabilidad social y, por tanto, en otro pilar del sistema de protección social y una fuente más de derechos, implica superar los problemas que hasta ahora ha enfrentado la Redcudi en términos de organización institucional, administrativa y financiera. Asimismo, implica promover cambios normativos orientados a crear condiciones laborales más equitativas, de modo que se logre compatibilizar las actividades productivas con la obligación compartida del cuidado.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**RED DE CUIDO DESDE LA  
 PERSPECTIVA DE LOS PROVEEDORES**  
 véase Vargas, 2017, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Tema especial: equidad en los servicios públicos

Por primera vez el *Informe Estado de la Nación* introduce de manera exploratoria un análisis de los efectos de las tarifas de los servicios públicos regulados sobre la distribución del ingreso, es decir, analiza la capacidad de pago de las familias *vis a vis* el consumo de servicios públicos. El tema es relevante por dos razones. En primer lugar, este rubro representa una proporción importante del gasto total de los hogares, sobre todo los de menores ingresos. En segundo lugar, los precios regulados por lo general evidencian subsidios cruzados, que pueden provocar una redistribución de la carga de la tarifa entre distintos tipos de usuarios, sin que necesariamente medien en ello criterios de equidad.

La principal conclusión de este ejercicio es que la magnitud y dirección de los subsidios en el sistema de tarifas de servicios públicos no han sido documentadas. El análisis parcial de algunos servicios sugiere que los precios guardan poca relación con los costos de producción, y más bien parecen asociarse al volumen y características de la demanda, lo que genera inequidades territoriales y entre abonados de diferentes empresas, por el uso de un mismo servicio. También hay evidencia de que los operadores que captan el mayor número de clientes no apro-

vechan las “economías de escala<sup>42</sup>”, lo que podría indicar problemas de eficiencia.

Vickrey, premio Nobel de Economía en 1996, plantea que es inevitable que el diseño de cualquier sistema tarifario presente una tensión entre eficiencia y equidad. La solución final siempre será subóptima y no existe un proceso técnico que permita estimar la mejor alternativa. Al final, la fijación de la tarifa siempre será una decisión política (Universidad Nacional de Colombia, 2004).

### Pago por servicios públicos consume en promedio un 5,5% del ingreso de los hogares

El análisis de la equidad en el acceso a los servicios públicos requiere estimar la importancia que tiene el pago de esos servicios en la estructura del gasto de los hogares. Si la proporción resulta marginal, independientemente del nivel de ingreso, la preocupación por la equidad no sería de índole económica, sino que se enfocaría en la calidad de los servicios que reciben los distintos abonados. Si el peso relativo del gasto es alto para algunos grupos de hogares, los problemas de equidad deben estudiarse desde ambas perspectivas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) del 2013, las familias destinan un 5,5% de sus ingresos al pago de servicios públicos. Por zona y región se observan diferencias, que fluctúan desde 6,4% en la zona rural, hasta 6,9% y 7,5% en las regiones Chorotega y Pacífico Central, respectivamente. Cuando la información se ordena por quintiles de ingreso (de menor a mayor, según el ingreso per cápita del hogar), la proporción aumenta para los grupos más pobres. Una vez más, las regiones Chorotega y Pacífico Central son las que registran los mayores porcentajes, los cuales superan el 12% en el quintil más pobre (gráfico 2.34).

Es de esperar que, conforme disminuye el ingreso de los hogares, crezca la importancia de los servicios públicos en su estructura de gasto. Para profundizar en este tema se aplicó un análisis tipo *cluster*<sup>43</sup>, o de conglomerados, que permitió identificar tres grupos bien delimitados. Desde el punto de vista de la equidad interesa el de menores ingresos y mayor

porcentaje de gasto en servicios públicos, el cual está conformado por 170.296 hogares, un 12% del total del país, que perciben en promedio 320.000 colones mensuales y pagan alrededor de 55.000 colones en servicios públicos, un 20,3% de su gasto total, en contraste con el 6,7% y el 4,2% de los otros dos conglomerados, cuyos ingresos son muy superiores.

Si al gasto total en estos servicios se le adiciona el 11% que representa el transporte, predominantemente público para el grupo de menores ingresos, y el 6,2% de los servicios de telecomunicaciones (como el teléfono celular), que ha crecido de manera exponencial en años recientes, se obtiene que el conglomerado de interés dedica alrededor de un 40% de su gasto a los tres rubros antes mencionados. Para los otros dos grupos de hogares de mayores ingresos, la proporción se reduce a menos de la mitad (17% y 19,5% del gasto total). Es claro, entonces, que existe desigualdad en el esfuerzo que realizan algunos hogares para acceder a los servicios públicos, al menos desde la perspectiva de la capacidad de pago.

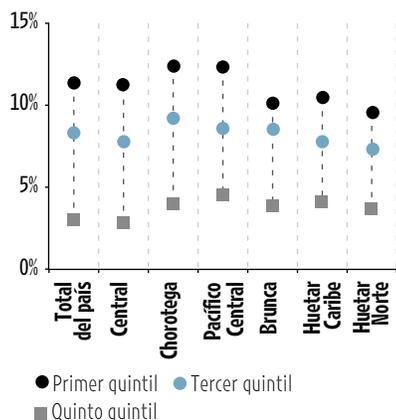
En materia de calidad también se observan inequidades relacionadas con disponibilidad, continuidad y otras variables que dificultan la comparación de los servicios entre usuarios.

### La Ley de la Aresep y el principio de equidad

El artículo 31 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep; n° 7593) dispone que, para la fijación de tarifas y precios, esa entidad debe tomar en cuenta la estructura productiva y una serie de variables propias de cada actividad, entre las que destacan el tamaño y la cantidad de las empresas participantes en el mercado. De manera expresa indica que la equidad social es uno de los criterios centrales que se debe tener presente en cualquier fijación tarifaria, al igual que la sostenibilidad ambiental, la conservación de las fuentes de energía y la eficiencia económica. También señala que no se permitirán fijaciones que atenten contra el equilibrio financiero de los entes prestadores del servicio público, con lo cual reconoce la dificultad de conciliar objetivos y parámetros muchas veces contrapuestos.

GRÁFICO 2.34

### Proporción del gasto de los hogares en servicios públicos, según quintil de ingreso per cápita y región, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh 2013, del INEC.

La Ley prohíbe de manera explícita a los prestadores de servicios públicos cualquier tipo de práctica discriminatoria contra un determinado grupo, sector, clase o consumidor individual. No obstante, aclara que no constituirán discriminación las diferencias tarifarias que se establezcan por razones de índole social, lo cual abre espacios para introducir en las metodologías de fijación de precios, criterios orientados a atenuar las desigualdades sociales y la pobreza.

Dos decretos firmados en 2016 y 2017 son las iniciativas más recientes en este sentido. En primer lugar, la política tarifaria denominada “Universalización de los servicios de agua potable y saneamiento” oficializó la creación de un sistema nacional de subsidios cruzados focalizados en el suministro del agua potable, para garantizar el acceso a los usuarios en condición de pobreza (decreto ejecutivo 39757). Los subsidios tendrán una vigencia de siete años, pero podrán ser renovados. En segundo lugar, se creó el “Plan de tarifas eléctricas solidarias”, que pretende beneficiar a familias de bajos ingresos atendidas por el programa “Puente al Desarrollo” (decreto ejecutivo 40508). Su plazo de aplicación se extiende al 2030, fecha establecida como meta para lograr la erradicación de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la ONU. Las tarifas subsidiadas cubrirán los primeros 100 kilovatios hora (kWh) facturados y, partir de ahí, se exonerará el 50% del consumo a las familias en pobreza y el 100% a las pobres extremas. Ambos grupos sí deberán pagar los cargos fijos del servicio, a saber: el derecho de conexión a la red, el tributo al Cuerpo de Bomberos, el cargo municipal para alumbrado público y el costo variable de los combustibles. En 2017 los cuatro rubros mencionados, en conjunto, representaron un gasto de 2.000 colones. El subsidio se financiará con una sobretarifa para otros abonados residenciales. Corresponde a la Aresep definir la forma en que se integrará esta política al modelo tarifario. Como paso inicial, las instituciones autónomas involucradas deben coordinar con el IMAS para determinar el costo financiero y la capacidad logística requerida para identificar a los potenciales beneficiarios.

Ante la potestad de establecer políticas públicas ejercida por el Poder Ejecutivo, el ente regulador tiene la difícil tarea de acatar los lineamientos que corresponden a sus áreas de competencia, garantizando que la fijación tarifaria sea transparente, sin distorsiones y apegada a criterios técnicos. Si la política genera subsidios, su labor es identificar, con claridad y de manera permanente, el monto, los beneficiarios y los impactos en los diferentes usuarios del servicio público.

Cualquier política que busque objetivos de equidad por medio de las tarifas, como en el caso que aquí se comenta, inevitablemente genera subsidios, cuyos efectos distributivos son inciertos<sup>44</sup>. La función del regulador es procurar la equidad a través del cumplimiento simultáneo de los principios de la regulación: servicio al costo, equilibrio financiero de los proveedores, supervisión de la calidad y normas de fiscalización de los gastos reconocidos e incluidos en las tarifas (Ley 7593; Meléndez, 2016).

En resumen, usar las metodologías de fijación tarifaria para instrumentalizar políticas públicas tiene efectos sociales, económicos y ambientales que es preciso considerar. La creación de subsidios se contrapone al objetivo de transparentar al máximo el costo del servicio público, que debe estar libre de ineficiencias y distorsiones; además, tiene implicaciones de tipo operativo para el proveedor. Si la implementación por la vía de la regulación tarifaria resulta impostergable, es obligatorio estimar el costo del subsidio y justificarlo técnicamente (alcance, costo y permanencia). Se debe tener especial cuidado con este tipo de medidas, ya que una vez aplicadas resulta muy difícil modificarlas o suspenderlas, y ello introduce inflexibilidad en los modelos tarifarios.

#### Modelos tarifarios y el principio de equidad

Aunque la legislación costarricense no contiene barreras que impidan la incorporación del principio de equidad en la fijación de las tarifas públicas, son escasos los ejemplos de mecanismos tarifarios que lo procuren. Históricamente, los criterios utilizados en este ámbito han sido de otra naturaleza, y predominan estruc-

turas escalonadas que buscan racionalidad en el consumo, o subsidios cruzados a favor del sector domiciliario, tanto en agua como en electricidad.

Por años, el modelo tarifario más usado ha sido el de la tasa de retorno, que reconoce al proveedor del servicio público regulado la totalidad de sus costos operativos, debidamente justificados, y una tasa de rentabilidad para fines de inversión sobre los activos fijos netos revaluados. Este modelo se aplica hoy a los principales servicios: acueductos, alcantarillado, energía (generación, transmisión y distribución), transporte público (autobuses y taxis) y estaciones de servicio de combustibles. No obstante, se han empezado a utilizar variantes en la fijación de las tarifas de hidrantes, riego y combustibles en el caso de Recope, que incorporan criterios de eficiencia del operador.

Los modelos tarifarios requieren información de alta calidad y precisión sobre los servicios regulados, flexibilidad para incorporar el cambio tecnológico en su prestación y nuevos esquemas de financiamiento de la inversión. Perfeccionar los instrumentos actuales obliga a profundizar en aspectos vinculados directamente con una mayor calidad y equidad en la provisión de los servicios públicos.

#### Modelo tarifario del agua: sin diferenciación de precio por costo

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) es el operador dominante en el suministro del servicio público de agua potable y la disposición de aguas residuales o servicio de alcantarillado. Cuenta con alrededor de 670.000 conexiones con medidor, unas 12.000 conexiones fijas y una cobertura de mercado de 2,9 millones de habitantes (56,7%) concentrados en el Valle Central, aunque la entidad tiene presencia nacional (Angulo, 2017).

La población también es abastecida por unas 15.000 asociaciones administradoras de acueductos rurales (Asadas), de diversos tamaños y características, que cubren cerca del 20% del mercado. Estas operan bajo la rectoría del AyA, con un presupuesto tripartito que comparten con esa institución y el Fodesaf. Son responsables de administrar los acueductos,

darles mantenimiento y garantizar la continuidad del servicio, pero muestran grandes limitaciones en términos de inversión en infraestructura y capacidades técnicas.

Otros operadores son la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (Jasec), algunas cooperativas y varios municipios. El AyA es por ley el rector de la parte técnica, mientras que la Aresop es la encargada de fijar las tarifas y fiscalizar de la calidad del servicio. El Senara y el Minaet participan en temas de riego y consumo no humano del agua.

El cobro se hace con base en el consumo de cada abonado, cuando es posible medirlo; de lo contrario, se aplican tarifas fijas. En el sector residencial se colocan medidores cuando es técnicamente factible, o bien se recurre a una “macromedición” basada en los datos de producción y distribución de todo el sistema de acueducto, lo cual plantea dificultades para la asignación equitativa del consumo entre los abonados.

En el caso de las familias más pobres ubicadas en barrios marginales, el AyA enfrenta un serio problema con la formación de los denominados “mercados privados informales de agua potable”. Dada la dificultad para el ingreso de sus empleados a esas zonas, se torna complejo medir el consumo de los hogares. A ello se une el mal estado de las redes de tubería a lo interno de las viviendas, que genera lecturas excesivamente altas. Estos factores propician la aparición de suplidores privados, los cuales muchas veces se abastecen –sin pagar– de los sistemas del AyA y venden el líquido a los hogares, en un mercado cautivo e ilegal.

La estructura tarifaria del AyA contiene un principio de solidaridad, dado que a todos sus abonados se les cobra un único precio según su consumo, independientemente del costo que representa para la institución proveer el servicio, o el nivel de ingreso del usuario. No es lo mismo atender cantones como Curridabat y Tres Ríos, donde la mayor parte del agua es abastecida por gravedad, sin necesidad de bombeo, que suplir el líquido en las zonas altas de Alajuelita y Escazú.

En las tarifas de los demás proveedores también está implícito el principio de solidaridad. En algunos ello es menos evidente por la homogeneidad de los territorios atendidos, como es el caso de la ESPH, contrario a lo que ocurre con otras empresas, como Coopesantos, que operan pequeñas redes de distribución en una geografía complicada. Para las Asadas existen pliegos tarifarios diferenciados entre sistemas de abastecimiento por gravedad y por bombeo.

No obstante lo anterior, el modelo de precios del agua sí genera notables inequidades entre los abonados de los diferentes proveedores, que pagan tarifas distintas. El usuario no puede escoger el operador, y por tanto, es atendido según disponibilidad o cercanía geográfica. Esta es una actividad que, en teoría, tiene importantes economías de escala en la provisión del servicio, que favorecen a los grandes operadores dominantes. Sin embargo, las fijaciones tarifarias contradicen este planteamiento. Los clientes del AyA son los que pagan el precio más alto por metro cúbico, y los de las Asadas y algunos municipios el menor. Esta comparación no resulta pura, pues no toma en cuenta factores como la continuidad y la calidad del servicio<sup>45</sup>, ni reconoce las inversiones y los gastos en infraestructura. Si los pequeños sistemas colapsan, por falta de mantenimiento o inversión, es el AyA, a expensas de sus usuarios, el que termina asumiendo el servicio. Por ley, esta institución es proveedora del servicio y, al mismo tiempo, rectora del sector, y sus abonados son los únicos que pagan el costo de esa doble función.

El modelo tarifario actual incorpora subsidios cruzados entre y dentro de diversos segmentos de consumo (cuadro 2.5). El sector residencial que utiliza menos de 60 m<sup>3</sup> recibe un subsidio que pagan el sector empresarial y el gobierno. También existen precios diferenciados que buscan premiar los menores consumos. Sin embargo, a fin de cuentas un hogar pobre y numeroso paga más por el agua, en términos absolutos y per cápita, que un hogar de mayor ingreso que tiene solo uno o dos miembros.

En la última década el consumo ha descendido en todos los sectores, con excepción del preferencial (centros edu-

cativos públicos, asociaciones de desarrollo comunal y organizaciones sin fines de lucro), en concordancia con uno de los objetivos centrales del modelo. A nivel domiciliario el abonado consume en promedio alrededor de 16 m<sup>3</sup> por mes. Por los primeros 15 m<sup>3</sup> los hogares pagan 4.635 colones, la cuarta parte del costo para los sectores empresarial y gobierno, lo cual constituye clara evidencia del subsidio (gráfico 2.35).

La nueva política pública en esta materia (decreto ejecutivo 39757) se enfoca en el sector domiciliario más pobre, plantea una mejor identificación de los hogares en esa condición y favorece el otorgamiento de subsidios sin cargo al Presupuesto Nacional, sino apoyados en los clientes no beneficiarios –presumiblemente los de mayor ingreso relativo– a través de un mayor costo por el servicio. Vincular el sistema de cobro del agua con los mapas de pobreza es una tarea compleja. Por ejemplo, el AyA utiliza el número de identificador del servicio (NIS) que corresponde al bien inmueble, no a la persona. En la práctica, el IMAS tendrá que identificar al hogar pobre y su respectivo NIS, y comunicarlo al AyA. Los retos operativos son grandes, lo mismo que los costos asociados y el sistema de control<sup>46</sup>.

Un ejercicio exploratorio realizado para este Informe, sobre el consumo por abonado en el cantón de Pavas, evidenció las dificultades señaladas. La cartografía del Censo de Población 2011, en la cual se basan los mapas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas del INEC y los mapas de los distritos prioritarios del IMAS, no se puede empatar geográficamente con el trazado de manzanas de consumo del AyA. Hay traslapes con vías públicas y superposición de manzanas, así como viviendas captadas por el Censo en las que el AyA no registra abonados (Carballo, 2017).

Bajo la nueva política, la estructura tarifaria de la institución tendrá que establecer un costo fijo y uno variable, incorporar costos de operación e inversiones para mantener el sistema operando y atender el crecimiento de la demanda, integrar parámetros ambientales para la protección de las fuentes y, ahora, el criterio social en función de la capacidad de pago de los usuarios.

Sin embargo, no todas las inequidades se solucionan mediante subsidios de precios. El gasto promedio mensual de una familia que consume 20 m<sup>3</sup> de agua es de 7.730 colones si recibe el servicio del AyA, o de 5.705 colones si es cliente de la ESPH, cuya tarifa incluye una sobretasa por “canon ambiental”, para la protección de las fuentes de agua. Entre las Asadas las disparidades son menores, y en ningún caso superan los 1.100 colones. Tanto el AyA como la ESPH suministran agua con un 99% de potabilidad, mientras que en las Asadas el indicador es de solo 78,1%.

### Fuente inequidad territorial en las tarifas eléctricas

En el sector eléctrico costarricense sobresale el ICE como actor estatal dominante, verticalmente integrado y operador único en materia de transmisión. En la actividad de generación de electricidad hay 37 operadores y 8 en distribución. El sector de los generadores está conformado por 29 empresas privadas, 4 cooperativas de electrificación rural, 2 empresas municipales y 2 estatales. A diferencia de otros países, incluso de la región centroamericana, internamente no se ha creado un mercado mayorista y, por tanto, el modelo tarifario se sustenta en uno no competitivo.

En distribución el ICE y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) dominan el mercado, con el 77,1% del total de abonados. De los casi 760.000 clientes del ICE, el 87,2% son residenciales y un 11,3% son comercios y servicios. En el caso de la CNFL, de sus 549.161 usuarios, el 85,5% son residenciales y un 12,5% comercios y servicios. En las demás empresas distribuidoras se repite el mismo patrón. Coopealfaroruiz y Coopesca son las que tienen mayores proporciones de clientes de tipo industrial (Angulo, 2017).

Los abonados de las empresas distribuidoras muestran diferencias en sus características y hábitos, incluso a nivel de la tarifa residencial. Los clientes de Copeguanacaste presentan el consumo promedio más elevado, tanto en el sector residencial como en el comercio y los servicios. En Coopesantos ocurre lo contrario. Además hay una gran hetero-

CUADRO 2.5

**AyA: tarifas<sup>a/</sup> de consumo de agua para los servicios medidos y fijos. 2016-2017**  
(colones)

Tipo de tarifa	Domiciliaria	Empresarial	Preferencial <sup>b/</sup>	Gobierno <sup>c/</sup>
Menos de 15 m <sup>3</sup>	309	1.220	309	1.220
16 a 25 m <sup>3</sup>	619	1.481	619	1.481
26 a 40 m <sup>3</sup>	681	1.481	619	1.481
41 a 60 m <sup>3</sup>	806	1.481	619	1.481
61 a 120 m <sup>3</sup>	1.481	1.481	681	1.481
Más de 120 m <sup>3</sup>	1.556	1.556	681	1.556
Tarifa fija mensual <sup>d/</sup>	8.453	28.672	24.817	107.994
Cargo fijo mensual <sup>e/</sup>	1.500	1.500	1.500	1.500

a/ En colones por mes y metro cúbico. Rigen entre julio de 2016 y diciembre de 2017.

b/ Se aplica a las escuelas y colegios públicos, asociaciones de desarrollo comunal e instituciones de beneficencia y culto (inscritas como tales y con personería jurídica) sin fines de lucro.

c/ Se aplica a las instituciones públicas que conforman el gobierno general, incluidas las municipalidades.

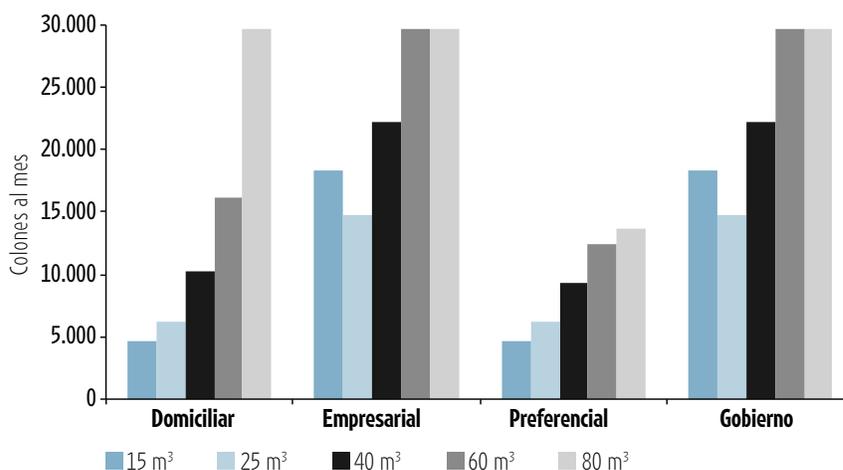
d/ Tarifa que se aplica cuando la conexión no cuenta con hidrómetro (o medidor).

e/ El cargo fijo es uniforme e independiente del consumo, y corresponde al pago por el derecho de conexión a la red. Se adiciona al valor del servicio medido o fijo, para completar el valor de la facturación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia de Agua de la Aresep.

GRÁFICO 2.35

**Costo estimado del agua, por rangos de consumo, según tipo de abonado**  
(consumo en metros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia de Agua de la Aresep.

geneidad en las tarifas para la industria y el suministro en media y alta tensión, debido al tamaño de las empresas, sus patrones de consumo, horarios y eficiencias relativas.

La variabilidad también se manifiesta en los pliegos tarifarios. En Costa Rica

los precios se calculan a partir de la demanda o tipo de consumo (residencial, comercio, servicios, industria, etc.), sin considerar las características de la producción de energía. El modelo parece reflejar la existencia de un mercado de competencia monopolística, donde el

oferente tiene la posibilidad de discriminar precios en función de la capacidad de pago de la demanda.

Una alternativa a este modelo es orientar la fijación de tarifas hacia el costo del suministro por nivel de tensión y aplicar una política de convergencia de precios entre sectores, dado que el costo no hace diferencia según destino (Angulo, 2017). Más allá de consideraciones de tipo social que justifiquen la aplicación de algún mecanismo de subsidio, parece necesario avanzar hacia una disminución en el número de tarifas y bloques de consumo.

Dado que las tarifas eléctricas se fijan en función del consumo, no del costo de producción, es evidente que no estimulan la innovación. La actual estructura tarifaria, que tiene más de veinticinco años de antigüedad, propicia inequidades incluso a lo interno de los sectores, es decir, entre hogares y entre empresas.

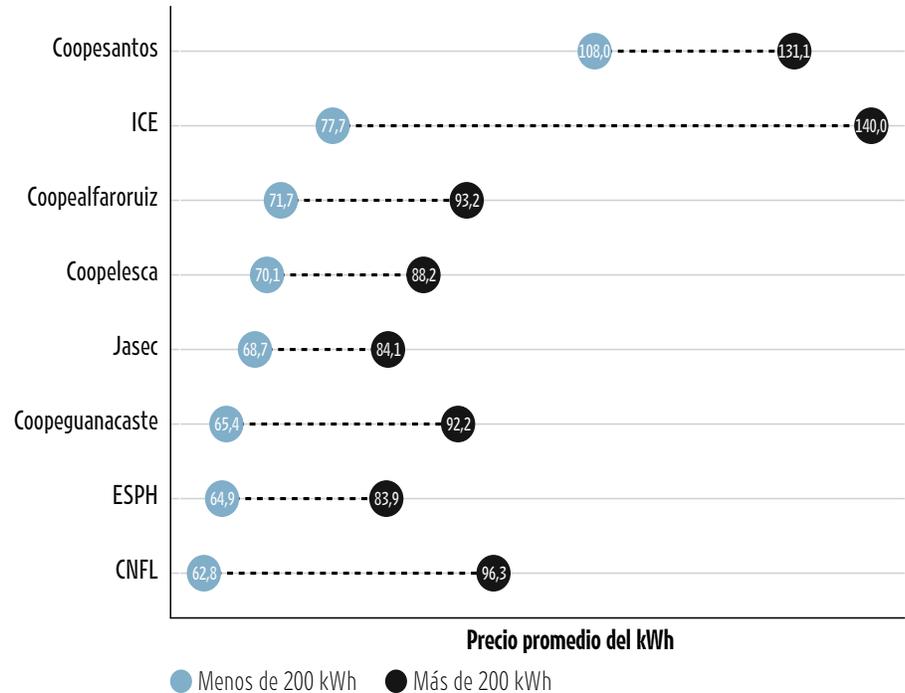
De manera similar a lo que sucede con otros sectores regulados, la estructura tarifaria mezcla subsidios para los primeros bloques de consumo (menos kWh) y diferenciaciones entre categorías, que favorecen al sector residencial a expensas del sector general (comercio, servicios y pymes). También existe una categoría preferencial para escuelas, centros religiosos y hospitales.

Hablar de subsidios en las tarifas eléctricas es complejo, debido a la dificultad de comparación entre pliegos tarifarios y el carácter endógeno de los costos, que cada proveedor los reparte entre sus abonados. Si un operador debe atender una región geográficamente dispersa y con pocos usuarios, el precio del servicio resultará más alto que el de otro que sirve una zona con más densidad de población. Ello genera equidad<sup>47</sup> entre los clientes de un mismo proveedor, e inequidad entre diferentes empresas, dado un mismo nivel de consumo. En la investigación realizada para este Informe no se encontró ningún estudio que cuantifique los subsidios en esta materia.

La estructura tarifaria es escalonada por bloques, con precios por kWh que buscan premiar un menor consumo. En la categoría residencial se subsidian los primeros 200 kWh, a todos los abonados sin distinción, y sin que exista un criterio técnico que justifique el establecimiento

GRÁFICO 2.36

**Precio promedio de la electricidad, según tarifa y empresa. A mayo de 2017**  
(colones por kWh)



Fuente: Gomez Campos, 2017, con datos de la Aresep.

de ese límite. Al igual que en el modelo del agua, priva la presunción de que los hogares más pobres se ubican en este primer bloque, con los mismos problemas de equidad comentados en el caso anterior.

El gráfico 2.36 muestra las claras diferencias en el costo del kWh entre las empresas distribuidoras que se reparten el territorio. La categoría residencial representa el 86,5% del total de abonados del sistema; casi el 40% de ellos es atendido por el ICE y paga alrededor de un 10% más que el promedio nacional. Para los clientes de la CNFL, que son el 27,5%, el costo es un 6% menor. Solo los usuarios del ICE y Coopesantos pagan más que el promedio. También hay disparidades entre la industria, el comercio y los servicios, segmentos en los que los abonados de la ESPH tienen los precios más bajos (Angulo, 2017).

En Costa Rica los precios de la electricidad en el segmento residencial son elevados en comparación con otros países de la región centroamericana (Rojas, 2017).

Los precios son determinados por diversos factores<sup>48</sup>, algunos que los operadores pueden controlar y otros de naturaleza externa. Sin embargo, tampoco en este caso existe un estudio que cuantifique el peso relativo de cada uno de esos “disparadores”.

El crecimiento en los costos de operación de las empresas es uno de los factores determinantes en el aumento de las tarifas eléctricas y, en ese contexto, cabe destacar que el artículo 31 de la Ley de la Aresep obliga a reconocer el financiamiento de los proyectos, sin considerar las divergencias que puedan existir entre la vida útil de estos y los plazos de los créditos. Así por ejemplo, puede suceder que el préstamo asociado a un proyecto con una vida útil de cincuenta años o más, deba ser amortizado en un período de doce años. Esto provoca un serio problema de inequidad intergeneracional, pues significa imponerles tarifas más altas a las generaciones actuales y entregarles a las futuras bienes y obras de infraestructura totalmente pagados.

El actual Plan Nacional de Energía mantiene el modelo tarifario escalonado –en el que cada quien paga por su consumo– y aboga por la introducción de una estructura diferenciada para los hogares de menores ingresos, con el objetivo de lograr una política de subsidios más focalizada.

### Transporte público: inequidad tarifaria en un sistema de movilidad muy deficiente

En materia de transporte público, los problemas de diseño de las rutas, la ineficiencia del sistema y la falta de sectorización dejan claro que el usuario no es una prioridad de la regulación. Las consideraciones de equidad están ausentes en las fijaciones tarifarias, con la única excepción del servicio gratuito que se brinda a las personas adultas mayores en los primeros 25 kilómetros de su trayecto, de acuerdo con la Ley 3503; sin embargo, el mecanismo es engorroso: funciona con la presentación de la cédula de identidad y un registro que hace el chofer en forma manual, lo que pone al beneficiario en congoja frente al resto de los pasajeros, aparte de las dificultades para llevar un control adecuado y la aglomeración que se genera en las horas “pico”.

El principal criterio para determinar las tarifas de transporte público es el de servicio al costo, de modo que la figura central del proceso es el concesionario, cuyos esfuerzos se concentran en lograr el reconocimiento de todos los componentes de sus costos. Cuando por un mismo corredor pasan varias rutas de longitudes distintas, rige el principio de no permitir que la línea corta absorba pasajeros de la larga. Ello se consigue mediante tarifas diferenciadas, independientemente de la distancia que recorra el usuario, lo cual provoca inequidad. Lo mismo sucede para pasajeros de una ruta que viajan trayectos más cortos. El modelo no prevé tarifas distintas en función de la extensión del viaje, por lo que todos los usuarios de una ruta pagan lo mismo. La subruta más rentable, por costo del recorrido y cantidad de pasajeros, termina subsidiando las ramas de mayor costo relativo, en apego al principio de solidaridad.

La Aresep autoriza las tarifas de alre-

dedor de 2.500 rutas en la modalidad de transporte público en autobús. Algunas son urbanas, otras rurales, con diferentes topografías, longitudes y densidad de pasajeros, entre muchas otras variables. En cualquier caso, el país está muy lejos de operar con una única tarifa por kilómetro, incluso en rutas urbanas de tipo circular, que deberían mostrar costos muy similares. Algunas rutas urbanas y de relieve plano tienen costos por kilómetro superiores a los de las rutas largas, que poseen vehículos mejor equipados y ofrecen mayor confort (recuadro 2.3).

#### RECUADRO 2.3

#### Un caso de subsidios cruzados entre y dentro de rutas de autobuses

La aplicación de subsidios cruzados y a lo interno de una misma ruta es una práctica común en el transporte remunerado de personas. De otro modo, resultaría muy difícil brindar un servicio de buena calidad en áreas poco pobladas, debido a que el menor número de usuarios torna poco viables mejoras como una mayor densidad de la red o mayor frecuencia de los viajes.

En otros países los costos para la operación del transporte público son fuertemente apoyados por instancias gubernamentales y municipales, mediante instrumentos que van desde subsidios directos a las tarifas hasta precios especiales en los combustibles, exoneraciones de impuestos y facilidades para la adquisición de nuevos equipos. Si bien en Costa Rica estos mecanismos no existen, cuando el Consejo de Transporte Público (CTP) define las condiciones de operación de cada ruta (itinerarios, frecuencia, tipo de unidades, entre otras) y autoriza fraccionamientos tarifarios, induce subsidios entre usuarios de tramos diferentes de un mismo recorrido.

Con fraccionamientos tarifarios, los pasajeros de tramos de mayor demanda subsidian (pagan más) a los que viajan por tramos que tienen menor cantidad de usuarios (que pagan menos). Una situación similar se da entre rutas, de manera que los pasajeros de la ruta más rentable terminan subsidiando a los que usan las menos rentables (que deberían pagar más en ausencia del subsidio, pues su costo de operación es mayor). Si bien esto puede parecer deseable bajo un principio de solidaridad, hay poca transparencia en el sistema, lo que origina que la magnitud y dirección de los subsidios no sean conocidas por los usuarios.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EQUIDAD DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

véase Angulo, 2017, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

El caso de las rutas 126 (San José-San Juan de Tobosi Sur-Loma Larga), 131 (Loma Larga-San Juan Sur-San Juan Norte-El Alumbre-Copalchi-Cartago) y 132 (La Guaria-Río Conejo-San Juan Sur-Calle Abarca-El Rosario-Calle Valverde-La Guaria)<sup>49</sup> es muy relevante para describir la realidad que presenta el sistema de transporte público, dado que evidencian problemas de diseño y la existencia de subsidios entre usuarios.

Con el propósito de explicitar los subsidios en las rutas mencionadas, se tomaron datos de un análisis realizado en 2015 por la Aresep, en el cual se imputaron los costos asociados a cada ruta para determinar la tarifa real y los subsidios implícitos. Las diferencias –positivas o negativas– entre las tarifas vigentes en aquel momento y las estimadas de acuerdo con los costos de operación efectivos, evidenciaron que los usuarios de la ruta 126 subsidian los viajes a los demás destinos. De acuerdo con la estimación, los pasajeros que viajan en la ruta 126 hasta Jericó pagan 345 colones más, mientras que los que se desplazan hasta Loma Larga reciben un subsidio de hasta 400 colones, es decir, pagan menos. En general se observa que los tramos más cortos y de mayor volumen subsidian a los tramos más distantes y de menor número de pasajeros. Si se comparan los resultados de la ruta 126 con las otras, algunos tramos de la 131 pueden estar recibiendo subsidios de hasta 2.150 colones.

Por otra parte, la ruta 132 recorre tramos redundantes entre San Juan del Sur y Loma Larga en Cartago, con muy pocos usuarios<sup>50</sup>. Además es utilizada predominantemente por estudiantes durante

CONTINÚA >>

CONTINUAS >> RECUADRO 2.3

**Un caso de subsidios cruzados entre y dentro de rutas de autobuses**

el ciclo lectivo, cuyos desplazamientos están siendo subsidiados por usuarios de las otras rutas y no, como debería ser, por el programa de transporte de estudiantes del MEP.

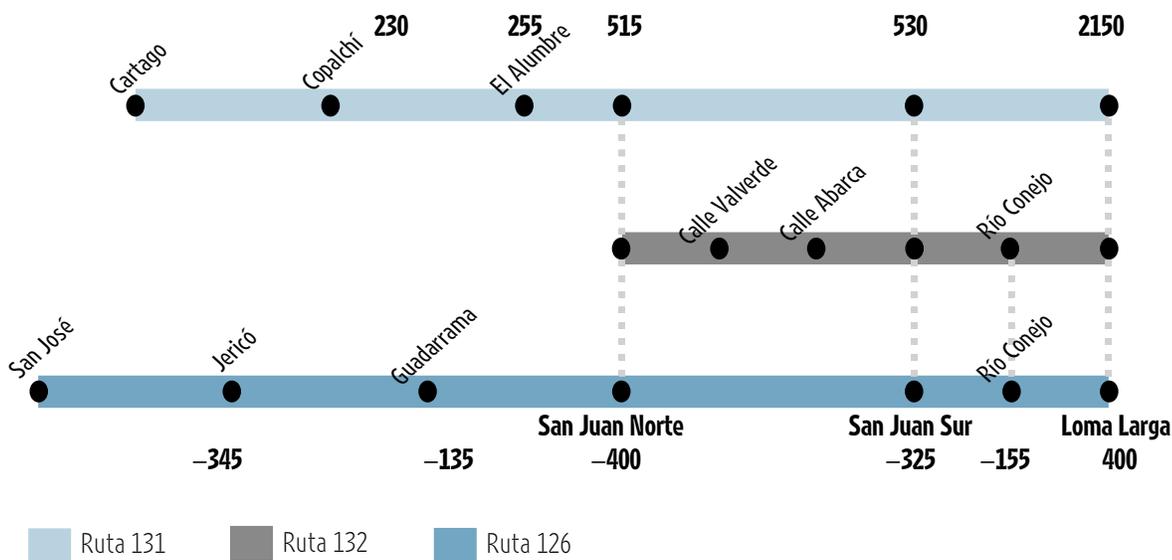
La figura 2.2 sintetiza las rutas estudiadas y la convergencia entre ellas. Las líneas de colores identifican cada una de las tres rutas y los círculos, sus paradas. Los segmentos entre los círculos solo representan los lugares por donde pasa

la ruta, no las distancias. La zona donde convergen las líneas, en los segmentos entre San Juan Norte y Loma Larga, evidencia que hay tramos redundantes que posibilitan subsidios de una ruta a otra, ya que los pasajeros tienen diferentes opciones.

Fuente: Angulo, 2017, con datos de la Aresep.

FIGURA 2.2

**Recorrido de las rutas de buses 126, 131 y 132 y estimación de los subsidios<sup>a/</sup> en las tarifas. 2015**



a/ Los subsidios se estiman como la diferencia entre los costos de operación efectivos de cada ruta (tarifa real) y la tarifa vigente. Valores positivos corresponden a subsidios en los que el monto pagado por cada usuario (en esa ruta y trayecto en particular), es menor al costo real. Valores negativos representan lo contrario, es decir, el sobreprecio que paga cada usuario.

Fuente: Gómez Campos, 2017, con datos de la Aresep.

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

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

**Se prepararon los siguientes insumos:** *Equidad en el acceso a los servicios públicos*, de José Angulo; *Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio de panel*, de Andrés Fernández y Roberto Del Valle; *Gestión de los gobiernos locales en la inversión social 2007-2016*, de Daniel Navarro; *El gasto o inversión social pública continúan su expansión en el 2016 pese al desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos y Catherine Mata; *La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi): características de los proveedores de servicio y sus desafíos*, de Ana Jimena Vargas; *Análisis de la situación socioeconómica de la región Chorotega como aproximación de sus resultados en pobreza en 2015 y 2016*, de Natalia Morales y Marcela Román.

**Se recibieron las siguientes contribuciones especiales:** “Cambios en la muestra de las Enaho”, de Natalia Morales y Rafael Segura; “Reducción de la pobreza en 2016 no es estadísticamente significativa”, de Rafael Segura; “Sistematización de notas de prensa sobre la economía en Guanacaste 2014-2017”, de Yamile Thyme; “Estimación del perfil de los beneficiarios de los centros de cuido subsidiados por el IMAS” y “Permisos de construcción por cantones para el período 2003-2016”, de Antonella Mazzei.

**Se agradece a** Yamile Thyme, por la realización y seguimiento de las convocatorias a los talleres sobre la Redcudi y la región Chorotega.

**Por el apoyo financiero para la realización de dos estudios se agradece al** PNUD, en especial a Gabriela Mata, así como a la Asociación Horizonte Positivo y su director José Aguilar.

**También se agradece a las siguientes personas del equipo técnico del PEN:** a Ariel Solórzano, por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares y de empleo, y por la búsqueda y sistematización de registros administrativos; a Rafael Segura, por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares y de ingresos y gastos, y a Steffan Gómez Campos por la elaboración de gráficos y visualizaciones de datos complejos.

**Un agradecimiento especial por los aportes de información a:** Armando Rodríguez (AyA), Silvia Carmona (CEN-Cinai), Aldemar Argüello y German Mora (CGR), Amparo Pacheco (Fodesaf), Keneth Araya, Danny Marcelo Esquivel, Elsa Grant y Juan Carlos Laclé (IMAS), Pilar Ramos y Marlene Sandoval (INEC), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Ana Ericka Rodríguez y Karen Segura (Poder Judicial).

**Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a** Ronald Alfaro, Leonardo Garnier (lector crítico), Luis Antonio González, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Leonardo Merino, Ariel Solórzano y Jorge Vargas Cullell.

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 31 de mayo, 1 y 7 de junio, 5 y 6 de julio y 25 de agosto de 2017, con la participación de: José Aguilar, Otilio Manuel Aguilar, Ana Cecilia Allen, Herson Alpizar, Kimberly Alvarado, Karla Alvarado, Ana Arce, Ángela Arce, Ana Isabel Argüello, Giselle Argüello, Xinia Arrieta, Paola Arroyo, Lucrecia Avendaño, Verónica Ávila, Gerardo Barboza, Ofelia Barrantes, Raquel Barrientos, Alicia Bolívar, Natalia Bonilla, Patricia Campos, Ana Lucía Carvajal, Hellen Carranza, Milena Castillo, Yahaira Cervantes, María Isabel Chamorro, Annia Chaves, Álvaro Conejo, Sidey Cortés, Roque Dávila, Francisco Delgado, Leida Díaz, Guillermo Espinoza, Joyce Estupiñián, Andrés Fernández, Silvia Frean, Leonardo Garnier, Mario Gómez, Yahaira Guerrero, Ángel Guevara, Miguel Gutiérrez, Jorge Hernández, Juan Huaylupo, Alexandra Hutchinson, Carmen Jiménez, Valeria Lentini, Sandra Lezcano, Diana Loría, Andrea Madrigal, Eddy Madrigal, Rosario Martínez, Alex Mata, Grettel Méndez, María De Los Ángeles Meléndez, Magaly Mendoza, Sheyla Milanés, Bertha Mora, Emilia Mora, Peter Morales, Rodrigo Morales, Amparo Pacheco, Irma Porras, Jessica Porras, Stephanie Quesada, Zayra Quesada, Aurelina Reyes, Esteban Reyes, Eliécer Robles, Claribel Rodríguez, Kenjie Rojas, Raquel Rojas, Maybell Salazar, Rafael Segura, Paola Solano, Ariel Solórzano, Gabby Somarribas, Jennifer Soto, Milena Soto, Priscilla Soto, Gabriela Suárez, Estefanía Torres, Juan Diego Trejos, Andrés Valenciano, Gerardo Viales, Ebed Villalobos, Karen Villalobos, Agripina Wells, Juanita Yesca y Hazel Zúñiga.

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

## 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 (veinticinco a treinta 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** En Valverde Vega tampoco se habían presentado homicidios desde 2004, pero el 5 de agosto de 2017 se registró el asesinato de un joven comerciante.

**6** Se denomina femicidios a los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

**7** 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.

**8** La definición de vivienda adecuada trasciende el concepto de “casa” y alude a una edificación para uso habitacional que cumpla con una serie de condiciones: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación cultural (ONU-Hábitat, 2015).

**9** El déficit de vivienda sigue siendo un problema importante en América Latina y el Caribe. En 2009 aproximadamente el 37% de los hogares tenía algún tipo de carencia en este ámbito, lo que equivale a casi 54 millones de familias (Bouillon, et al., 2012). La mayor parte del déficit es cualitativo. Estos promedios esconden grandes diferencias entre países, entre áreas rurales y urbanas, y entre segmentos de ingreso; por ejemplo, el déficit total oscila entre 18% en Costa Rica y 78% en Nicaragua (Blanco, et al., 2014).

**10** La definición tradicional del déficit suma el faltante natural de viviendas, con las casas en mal estado y las que, aun estando en buen estado, presentan hacinamiento.

**11** La zona de contención se define como una línea que delimita la “zona de crecimiento urbano” establecida en el Plan GAM 1982 (decreto ejecutivo 13583-VAH-Ofiplan). Es una línea continua trazada a partir del análisis de variables físicas, topográficas, naturales y de factibilidad de acceso a servicios públicos. Abarca un área de 44.200 hectáreas y delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no pueden otorgarse permisos de construcción en las tierras que corresponden al segundo tipo (PEN, 2015).

**12** Las estimaciones de Fuprovi solo incluyen la superficie cubierta por casas, calculada en un promedio de 45 m<sup>2</sup>, es decir, el impacto sobre las nuevas áreas urbanizadas está subestimado, pues no considera el porcentaje aportado por vías de comunicación y otra infraestructura urbana.

**13** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

**14** La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2017.

**15** La tasa de presión general corresponde a la población desempleada y la ocupada que busca otro puesto, como porcentaje de la fuerza de trabajo.

**16** Además de la población desempleada, este indicador incluye a la fuerza de trabajo que está disponible, pero desalentada.

**17** Las personas subempleadas son las que trabajan menos de cuarenta horas por semana, quieren laborar más horas de lo que su ocupación actual les permite y están disponibles para hacerlo.

**18** Según el INEC (2017), el empleo informal tiene las siguientes características: i) personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ii) ayudantes no remunerados, iii) trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en socie-

dad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).

**19** El coeficiente de correlación de Pearson es una medida estadística del grado de asociación entre dos variables aleatorias cuantitativas. Varía entre -1 y 1. Si el indicador se acerca a 1, existe una correlación positiva, es decir, cuando una de las variables aumenta, la otra también lo hace. Si se acerca a -1 hay una correlación negativa, es decir, cuando una variable crece, la otra disminuye. Conforme el valor se acerca a 0, se reduce la posibilidad de que exista una relación lineal entre ellas.

**20** La ENAE determina que efectivamente hay un puesto vacante en una empresa cuando se cumplen estas condiciones: i) existe un trabajo disponible en una posición específica, ii) la persona que se contrata puede comenzar a laborar en los siguientes treinta días, iii) la empresa está buscando trabajadores para llenar la vacante, y estos no necesariamente laboran en ella, es decir, de manera activa se está reclutando personal fuera de la empresa.

**21** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2015, mediante la resolución 70/1. Contiene 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible, que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Entró a regir en enero del 2016 y dispone que esta estrategia guiará los programas de desarrollo mundiales durante los siguientes quince años.

**22** 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).

**23** 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 diecinueve 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.

**24** El MMV-2011 divide cada distrito del país en “unidades primarias de muestreo” (UPM), que contienen en promedio 150 viviendas en zonas urbanas y 100 en las rurales. Para todo país, está conformado por 10.461 UPM (con 1.360.055 viviendas),

64,5% urbanas y 35,5% rurales. De ese total, 965 UPM son de la región Chorotega (114.531 viviendas), de las cuales el 46,4% son urbanas (60.322 viviendas) y el 53,6% rurales (54.209 viviendas).

**25** El factor de expansión es un ponderador que se aplica a cada unidad de estudio en la muestra para obtener una estimación poblacional. Se interpreta como la cantidad de unidades en la población que representa cada unidad en la muestra, ya sea vivienda, hogar o persona.

**26** En este análisis los nombres región Chorotega y provincia de Guanacaste se usan como sinónimos.

**27** Entre los principales cambios están un nuevo y mejor diseñado marco muestral, el uso de nuevas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplió los contenidos e introdujo mejoras conceptuales.

**28** Se espera que este mercado, destinado a pequeños y medianos productores, esté construido en 2019. Según actores entrevistados, tendría 1.933 clientes potenciales, entre grandes hoteles y comercios.

**29** 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 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.

**30** 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.

**31** Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el grado de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

**32** 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.

**33** Para más detalles de los cambios que introduce la Reforma Procesal Laboral en el Código de Trabajo, véase el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*.

**34** Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2016 resulta inferior en cerca de un punto porcentual del PIB y poco más de tres puntos menor en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración de los datos del IMAS y la JPS, y la incorporación de otras instituciones.

También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, el aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y el pago de los asegurados por cuenta del Estado.

**35** La ponencia de Trejos y Mata (2017) contiene un análisis exhaustivo de la distribución de la ISP por función social, criterio de acceso y rubros sociales, para el período 2000-2016.

**36** 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.

**37** 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 el aseguramiento por cuenta del Estado son personas que carecen de seguro de salud.

**38** Las estimaciones fueron realizadas por Trejos y Mata (2017), quienes plantean dos opciones para analizar las pensiones contributivas. La primera es asumirlas como retribución de un ahorro realizado y, por ende, como parte del ingreso autónomo, no de la ISP. La segunda es considerarlas un subsidio y contabilizarlas como una transferencia de la ISP. En la realidad es probable que ambos componentes estén presentes y lo adecuado sería separar la parte del subsidio estatal de la retribución al ahorro, individual o colectivo. Sin embargo, no existen estimaciones para hacer esa separación, de modo que se sigue la práctica común de considerar las pensiones como parte del ingreso autónomo.

**39** El detalle de la ISM por rubros y municipalidades puede consultarse en Navarro, 2017, disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**40** Primero se estimó la población de 0 a 6 años que reside en cada cantón, según las proyecciones distritales de población para el año 2016. No se considera la condición de pobreza, pues no se dispone de datos con ese nivel de desagregación. La información de beneficiarios de la Redcudi fue proporcionada por su Secretaría Técnica, junto con la ubicación exacta de cada centro infantil. Esta fue agregada posteriormente a nivel de cantones.

**41** Mideplan (2016) realizó un estudio sobre el perfil socioeconómico de las familias y las personas usuarias de los CEN-Cinai en 2014, a partir de la información recogida en las boletas de caracterización del ambiente familiar (CAF).

**42** Se entiende por "economías de escala" las ventajas que obtiene una empresa por aumentar su producción. En términos económicos, se refiere a las reducciones en el coste unitario a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de uso de insumos se incrementan.

**43** El análisis tipo cluster es una técnica estadística cuya idea básica es agrupar un conjunto de observaciones en un número dado de grupos homogéneos a lo interno, pero diferentes entre sí.

**44** La ciudad de Bogotá aplicó políticas distributivas basadas en criterios espaciales para identificar a los grupos vulnerables, con resultados un tanto discutibles y algunos incluso inesperados, como la movilidad de personas desde ubicaciones no beneficiadas hacia otras donde pueden obtener los subsidios (servicios públicos, tasas impositivas municipales, entre otras).

**45** Un 8% de los abonados del AyA tiene servicio discontinuo, con cortes que en promedio duran una hora por día, y cuatro horas en el caso de la Región Central. Estos clientes pagan las mismas tarifas que los que no tiene problemas de continuidad en el suministro, con lo que el modelo tampoco discrimina por calidad.

**46** El número de identificador del servicio (NIS) está asociado a la propiedad y su dueño registral, no al inquilino que la habita. La volatilidad en el cambio de domicilio de la familia pobre es otro reto.

**47** Obedece más a un principio de solidaridad. Hay abonados a los que es más caro proveerles el servicio.

**48** Entre esos factores están las restricciones políticas y operativas para una mayor participación de generadores privados y la explotación de fuentes alternativas, aspectos de gestión en los prestadores del servicio que impactan la estructura salarial por encima del crecimiento del sector, el impuesto sobre los combustibles que se incorpora al precio que Recope cobra por el diésel y el búnker, los cuales se usan en la generación térmica. Cerca de una quinta parte del precio de los combustibles corresponde a dicho impuesto, el cual es trasladado directamente al precio de la electricidad (Angulo, 2017).

**49** Todas estas rutas son operadas por un mismo concesionario, Autotransportes San José-San Juan de Tobosi S.A.

**50** Un estudio de demanda realizado por Probus-UCR (2014), y que sirvió de insumo para la Aresep, determinó que la ruta 126 es la de mayor flujo, con 50.790 pasajeros por mes. En las rutas 131 y 132 los flujos son de 3.065 y 3.275 personas, respectivamente.

