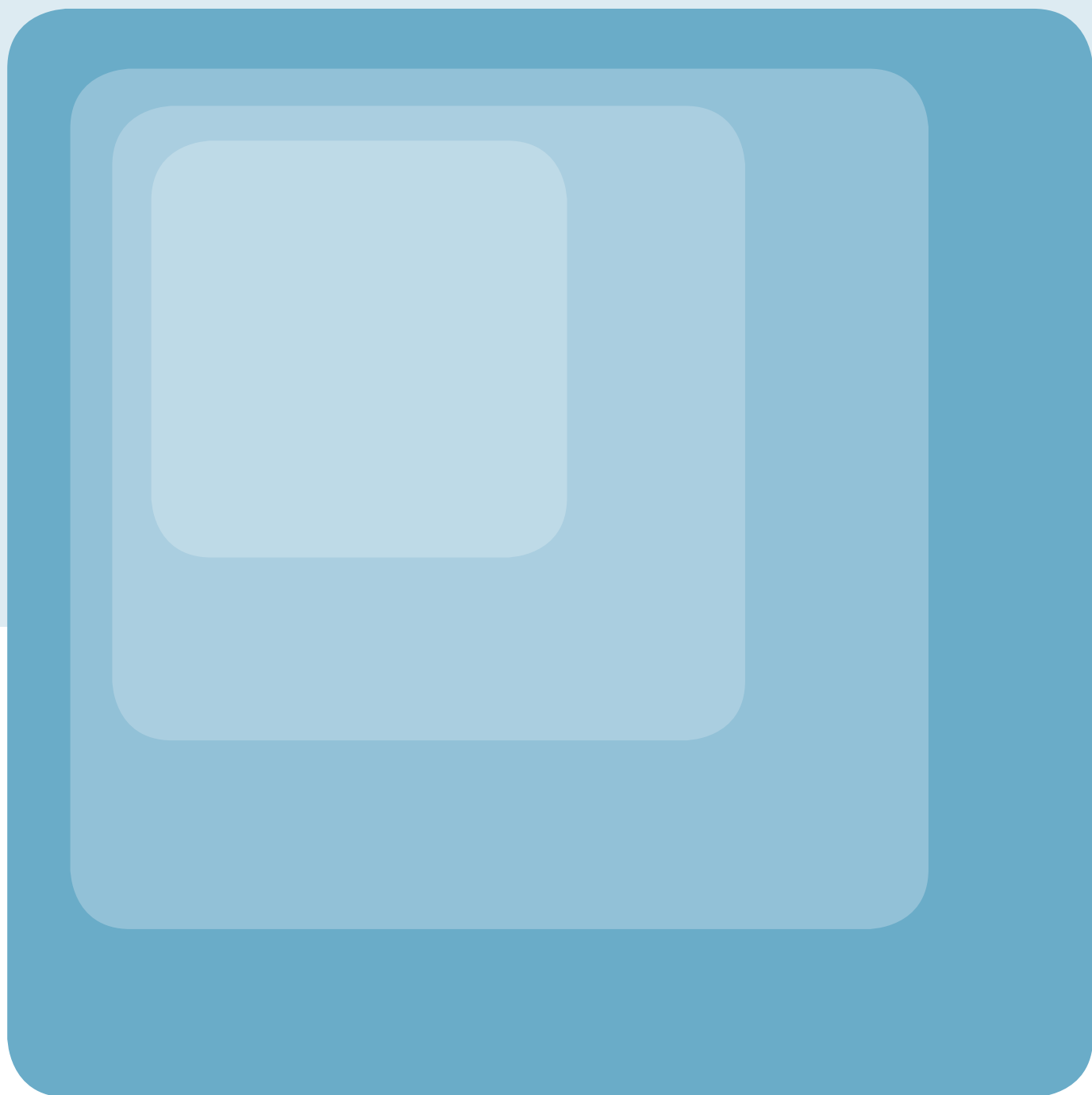


3
PARTE

Seguimiento



CAPÍTULO

8

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Equidad e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	257
Valoración general	259
Valoración del Informe anterior	260
Aspiraciones	260
Introducción	261

Situación social del país cuando ingresa la pandemia del covid-19

El deterioro de las oportunidades para acceder a un ingreso digno afectaba las condiciones de vida de amplios y diversos grupos poblacionales	261
La alta desigualdad del ingreso se afianzaba en brechas estructurales, lo que generaba una vulnerabilidad social crónica	270
El déficit fiscal y la desaceleración económica estrujan el financiamiento de áreas clave del desarrollo humano	279

Algunos efectos sociales iniciales de la crisis provocada por la pandemia

Segundo trimestre del 2020 muestra afectación generalizada en el empleo	285
Tasa de desempleo alcanzó la cifra récord del 24%	287
Algunos indicadores de calidad del empleo mejoran en el segundo trimestre del 2020, pero no por las razones correctas	288
En riesgo el financiamiento de la inversión social pública, cuando más se requiere	288
Modalidad de educación a distancia profundiza las brechas del sistema educativo	289

Respuestas de política social a la crisis de la pandemia

HALLAZGOS RELEVANTES

- La Encuesta Continua de Empleo (ECE) del segundo trimestre del 2020, la más reciente al cierre de edición este capítulo, revela los primeros efectos de la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19. Los resultados muestran una reducción en la tasa de ocupación de 11,7 puntos porcentuales con respecto al mismo trimestre del 2019, lo cual implica una contracción de 437.938 personas.
 - La afectación más severa en el empleo tiene sesgo femenino. De los puestos perdidos en el 2020, el 52,5% fueron de mujeres (229.728), mientras que 208.210 fueron de hombres.
 - La tendencia creciente en las tasas de desempleo avanzaba desde años atrás. Durante el 2019, el promedio fue del 11,8%, subió a un 12,5% en el primer trimestre del 2020. Sin embargo, en medio de la crisis derivada de la pandemia, el país alcanzó la cifra récord de un 24% en el segundo trimestre y afectó a 551.373 personas desempleadas.
 - El empleo informal creció en la última década y perjudicó aproximadamente a una de cada dos personas ocupadas en el 2019. Esta problemática es aún mayor si se incluye el incumplimiento del pago del seguro social y el salario mínimo, como criterios de informalidad, pues elevan la tasa a un 55%. Este sector es ampliamente heterogéneo, no siempre se relacionó con actividades de baja productividad o de subsistencia.
 - La forma en que actúan dos labores catalogadas como “zonas grises” en la legislación laboral: las personas repartidoras en plataformas tecnológicas y la subcontratación en la producción de la piña, permitieron identificar la idea de “dependencia” como un factor determinante, no solo para el reconocimiento de una relación laboral, sino también para extender la responsabilidad. Esa dependencia justifica el reconocimiento de la tutela del derecho laboral en estas “zonas grises”.
 - Aunque los estratos socioeconómicos bajos representan el 43,6% de los hogares, absorben solamente el 15,8% de los ingresos. Los estratos medios constituyen el 50,2% de los hogares y se apropian del 60,6% de los ingresos. Por último, el estrato alto aglutina el 6,2% de los hogares y el 23,6% del ingreso.
 - Las ayudas que los programas sociales otorgan, en dinero o en especie, representan un 16% del ingreso disponible del primer quintil (20% más pobre), su segunda fuente en importancia. Además, estos ingresos logran reducir la pobreza extrema en 4,1 puntos porcentuales y la pobreza total en 5,3 puntos.
 - Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2018, las fuentes de ingresos que incrementan la desigualdad, medidas con el coeficiente de Gini, son los ingresos laborales de las personas calificadas, la renta del capital y las pensiones contributivas. Mientras que el ingreso laboral de las personas no calificadas, el valor locativo de la vivienda, las ayudas del Estado y las transferencias privadas la reducen.
 - En el 2019, la inversión social pública (ISP) comenzó a recuperarse, luego de tres años de desaceleración. La ISP total creció un 4,7%, que por habitante equivale a un 3,6%.
- En el 2018 la Encuesta Nacional de Discapacidad (Enadis), estimó que un 18,2% de la población de 18 años y más presenta alguna discapacidad, cifra equivalente a 670.640 personas. Entre estas el 3,8% presenta una discapacidad de leve a moderada, y el 14,4%, severa.

Cuadro 8.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2019

Indicador	1990	2000	2010	2018	2019
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	80,2	80,2
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,4	8,3
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{a/} (%)	64,7	64,6	63,0	69,7	69,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{a/} (%)	44,6	48,0	57,7	62,9	62,7
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,5	9,3
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	40,3	49,2	51,8
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/}	23,3	18,7	13,9	11,4	9,9
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	82,4	89,2	90,5
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)					
Primaria		96,5	98,0	93,1	96,0
Secundaria		51,6	67,7	74,1	77,9
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%)		22,1	25,2	29,1	28,7
Tasa neta de participación laboral ^{b/}	57,3	58,0	59,1	58,4	57,4
Hombres	82,5	79,2	75,9	72,7	71,7
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,2	44,3
Tasa de desempleo abiertob/ (%)	4,5	5,1	7,3	8,2	9,2
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,2	7,9
Mujeres	5,8	6,7	9,5	9,8	11,1
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	136,9	138,1
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (junio 2015=100)	295.609	367.818	440.789	471.791	440.456
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares ^{d/} (junio 2015=100)	-9,1	4,3		-3,8	-2,3
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	21,9	23,7	24,4
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	180,1	207,4	241,0	281,5	291,8
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,7	11,2
Brechas de equidad					
Coefficiente de Gini ^{b/}	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	9,3	8,0	10,8	12,6	12,0
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,5	2,4
No Pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	1,0
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	21,2	21,0
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	1,9	1,8

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

b/ 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.

c/ 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.

d/ Se toman como referencia 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. No son comparables con años anteriores.

e/ Los quintiles se establecen con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimarlos, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración.

f/ 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.

Valoración general

Costa Rica entra a la crisis generada por la pandemia del covid-19, en marzo del 2020, con una amplia población afectada por la vulnerabilidad social, como consecuencia de un mercado de trabajo que, desde antes, no generaba las suficientes oportunidades de empleo e ingresos. En los años inmediatamente anteriores al *shock*, el país lograba contener el empobrecimiento de la población mediante la inversión social pública, cuyo impacto venía en aumento.

La pandemia agrava esta situación y genera, en pocos meses, una precariedad extrema entre cientos de miles de hogares, como consecuencia del abrupto crecimiento del desempleo, la amplia suspensión temporal de los contratos laborales, la reducción de las jornadas y la paralización de diversos sectores económicos; lo que implicó una pérdida importante de muchos empleos formales e informales.

En este contexto, el presente capítulo plantea tres mensajes clave sobre la situación social del país antes de la pandemia. El primero señala que el deterioro de las oportunidades para acceder a un ingreso digno ya afectaba las condiciones de vida de amplios y diversos grupos de población. Antes de la crisis, persistía la tendencia a la poca generación de puestos de trabajo de calidad, los que se creaban eran insuficientes para cubrir el aumento de la fuerza de trabajo, situación que ocasionaba un incremento constante del desempleo, el subempleo y la informalidad.

A lo anterior se suma el constante incumplimiento de las garantías laborales, del pago del salario mínimo, y la transformación del mundo del trabajo, que genera “zonas grises” en las relaciones laborales, con trabajadores desprotegidos legal y jurisprudencialmente. Una estimación de la tasa de informalidad ampliada la determinó en un 55% de las personas ocupadas. Esta problemática afectaba no solo a los trabajadores independientes (+80%), sino también a asalariados (43%). Las causas inmediatas de esa situación varían entre los grupos. La ausencia del seguro social es típica en “cuenta propia”, el servicio doméstico y los asalariados de baja y alta calificación. El incumplimiento en el pago del salario mínimo es elevado entre asalariados de calificación media y baja, y en el sector agrícola. La no inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad es muy alta en “cuenta propia” y en empleadores.

Un estudio exploratorio sobre el funcionamiento de dos “zonas grises” en Costa Rica, identificó dos temas clave para las personas trabajadoras, así como para las políticas públicas: la relación de dependencia y la exten-

sión de la responsabilidad laboral. El primero, relevante para la “laboralidad”, fue el trabajo de los repartidores de plataformas tecnológicas; el segundo, importante por la complejidad de sus relaciones laborales, fue la subcontratación de mano de obra en la producción de piña en la zona norte del país. En ambos casos se plantea sistemáticamente la idea de “dependencia”, la cual justifica el reconocimiento de la tutela del derecho laboral en estas “zonas grises”.

Las consecuencias de la falta de oportunidades que ofrece el mercado de trabajo repercutían en la calidad de vida de amplios sectores de la población. Lo anterior se manifestaba en el estancamiento de la pobreza, medida por línea de ingreso, así como en las desigualdades sociales y territoriales que afectaban y partían a Costa Rica. La última medición de la pobreza disponible al cierre de edición de este capítulo, julio del 2019, mostraba que un 21% de los hogares tenía ingresos insuficientes para vivir dignamente, de ellos el 5,8% no podía satisfacer ni siquiera sus necesidades de alimentación. Cuando este Informe salga publicado, ya se conocerán los resultados de la Enaho 2020, que se espera reflejen una afectación mayor en estos indicadores.

El segundo mensaje clave establece que la alta desigualdad del ingreso se afianza en brechas estructurales, que generan una vulnerabilidad social crónica entre amplios sectores sociales. Este capítulo muestra un país mal preparado para enfrentar la crisis, debido -entre otras razones- a que el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos era muy elevada en el contexto latinoamericano y mundial. En el 2019, y por tercer año consecutivo, el coeficiente de Gini se estimó en 0,514. Aunque los estratos socioeconómicos de ingreso bajo representan el 43,6% de los hogares, absorben solamente el 15,8% del total de los recursos. Los estratos medios constituyen el 50,2% de los hogares y se apropian del 60,6% de los ingresos. Por último, el estrato alto aglutina el 6,2% de los hogares y el 23,6% del ingreso.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) muestra una leve reducción en la desigualdad entre el 2013 y el 2018. El análisis de las fuentes de la desigualdad, a partir de la descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso, demostró que las remuneraciones de las personas con más alto nivel educativo explican, en gran medida, la desigualdad.

El tercer mensaje advierte que el déficit fiscal y la desaceleración económica erosionan el financiamiento de áreas clave del desarrollo humano. Como consecuencia del mal desempeño del mercado de trabajo y de la elevada desigualdad que se evidencia entre los diferentes estratos sociales, el aporte que realiza la inversión social para equilibrar esta

situación es cada vez mayor, sobre todo en momentos en los que las fuentes de financiamiento de los programas sociales están muy amenazadas.

En 2019 e inicios del 2020 la difícil situación fiscal, con un déficit superior al 7% del PIB, así como la desaceleración de la economía, que menoscaba la recaudación fiscal, las contribuciones a la seguridad social y los recursos dirigidos al Fodesaf, ponen en riesgo el financiamiento de los programas sociales selectivos y la educación pública, especialmente cuando el país necesita de mayores aportes para contener el deterioro que sufrirán muchos hogares como consecuencia de la contracción de los ingresos provocada por la pandemia. Además, recortar los programas sociales en tiempos de crisis aumentaría y profundizaría, aún más, la pobreza y la vulnerabilidad sociales, pues para muchos hogares estas transferencias son los únicos medios que reciben para cubrir sus necesidades más elementales.

Aunque se desconozca el tiempo que le resta a la pandemia, es seguro asumir que el impacto en materia de equidad e integración social será devastador y generalizado. Habrá un retroceso en el desarrollo humano sostenible del país, cuya magnitud y duración es difícil de predecir. Con base en la información de quienes solicitaron el “Bono Proteger”, se evidencia que -hasta el mes de agosto del 2020- las personas perjudicadas podían acercarse al millón de personas; es decir, aproximadamente uno de cada dos individuos de los que integran la fuerza laboral. Al cierre de edición de este Informe, el apoyo temporal se ha otorgado a aproximadamente el 60% de esas personas. Además, los resultados de un análisis de simulaciones realizado en la Mirada a profundidad del capítulo 6 de este Informe confirman que, frente al *shock* que supone que los hogares “pierden una persona ocupada”, la pobreza podría aumentar hasta dieciséis puntos porcentuales.

El riesgo que enfrentan las fuentes de financiamiento de los programas sociales surge exactamente cuando el país necesita de recursos para aplicar políticas contracíclicas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable que será la que sufra el mayor impacto. Esto coincide con la finalización del primer bono demográfico, es decir, esa relación favorable de tener más personas en edad laboral versus las personas dependientes, lo que demanda un rápido y simultáneo incremento en la productividad y la inclusión social para enfrentar positivamente el envejecimiento de la población.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2019

En 2018 e inicios de 2019, Costa Rica mostró pocos avances en sus indicadores sociales. La inercia —característica del presente siglo— ya compromete los logros históricos en diversos ámbitos del desarrollo humano, mediante la alta desigualdad del ingreso, estancada a costa de la contracción real de los ingresos casi de todos los hogares; un aumento en la pobreza por

ingresos; escasas oportunidades de empleo, que se reparten con brechas de género, territoriales y etarias, así como niveles históricos en el desempleo.

El financiamiento de la equidad y la integración social, medido con la inversión social pública (ISP), se desacelera, empieza a afectar áreas clave del desarrollo humano y se vuelve más regresivo. Aunque su expansión real en

el año 2018 fue de un 1,8% per cápita, ya acumula tres años consecutivos de desaceleración. Buena parte del crecimiento se explica por el pago de las pensiones contributivas. La inversión en educación se contrajo (-1,4%) luego de seis años de expansión, al recortarse el monto asignado a la educación general (primaria y secundaria; preescolar sí creció) y universitaria.

Aspiraciones

EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ 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 motivos 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 población².

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

8

BALANCE

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 trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el período objeto de análisis, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades³ y oportunidades que permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. 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, estos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

Por lo tanto, este Balance social da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Trata temas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de

las capacidades. También, considera las oportunidades de acceso a empleos de calidad, así como la gestión de la equidad y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado laboral.

Por la situación particular de Costa Rica y el mundo durante el año 2020, debido a la crisis provocada por la pandemia del covid-19, este capítulo se organiza en tres secciones. Primero, un panorama previo, es decir, cómo llega el país a esta coyuntura según lo muestran los datos disponibles, relativos al 2019 e inicios del 2020. En la segunda parte, con la información recabada hasta el momento de la edición del Informe, se realiza una aproximación al posible impacto de la crisis en materia social: en el ámbito de empleo y del sistema educativo. Por último, en el tercer acápite se describen algunas respuestas que la institucionalidad pública social ha aplicado durante la atención de la emergencia.

Situación social del país cuando ingresa la pandemia del covid-19

Esta primera parte del balance presenta el panorama general del país en materia de equidad e integración social antes del impacto provocado por la pandemia del covid-19 del 2020. Se estructura a partir de tres mensajes clave:

- El deterioro de las oportunidades para acceder a un ingreso digno afectaba las condiciones de vida de amplios y diversos grupos poblacionales.

- La alta y persistente desigualdad del ingreso se afianza en brechas estructurales, lo que a su vez genera una vulnerabilidad social crónica.
- El déficit fiscal y la desaceleración económica estrujan el financiamiento de políticas sociales relacionadas con ámbitos clave del desarrollo humano.

El deterioro de las oportunidades para acceder a un ingreso digno afectaba las condiciones de vida de amplios y diversos grupos poblacionales

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico, la productividad nacional y la integración social. Además, un buen empleo contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al financiamiento de la seguridad social y garantiza a la persona trabajadora una futura pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de su población.

En relación con esta aspiración los resultados obtenidos en 2019 y en el primer trimestre del 2020, fueron negativos, situación que coincide con el momento en que la pandemia golpea al país. Persistió, la insuficiente creación de empleos de

calidad, que no cubrieron el aumento de la fuerza de trabajo; factor que contribuye a la comprensión del alto y creciente desempleo que prevalece en ese período. A lo anterior se une el constante incumplimiento de las garantías laborales, el pago del salario mínimo y una transformación en marcha del mundo del trabajo, que genera “zonas grises” en las relaciones laborales, con trabajadores desprotegidos legal y jurisprudencialmente. Todo esto genera consecuencias que repercuten en la calidad de vida de amplios sectores de la población y se manifiestan en el estancamiento de la pobreza, medida por línea de ingreso, así como en las desigualdades sociales y territoriales que afectan y fragmentan a Costa Rica.

El poco dinamismo de la economía es un factor fundamental para explicar estos resultados. En efecto, un bajo crecimiento económico no logra crear suficientes empleos y fuentes de ingresos para la población. Esta situación se profundizó debido a la prolongación, durante tres años, de una fuerte desaceleración en muchas actividades productivas. Este tema se aborda con más detalles en el Balance económico de este Informe.

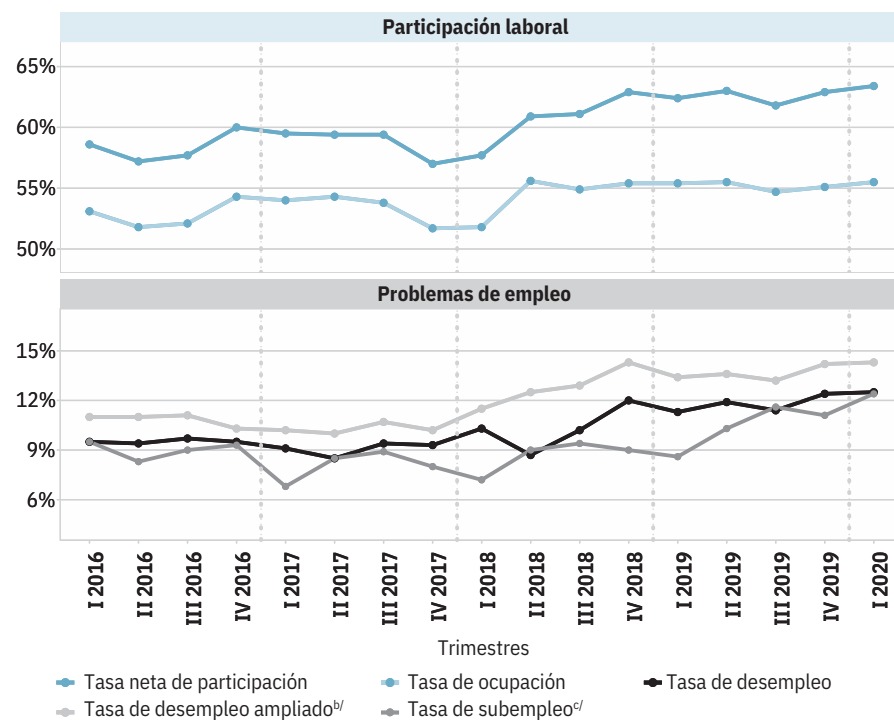
Poca generación de empleos intensificaban el desempleo, el subempleo y la informalidad antes de la pandemia

La situación del mercado de trabajo, antes de que apareciera la pandemia del covid-19, se caracterizaba por la presencia de importantes problemas que se habían acumulado durante varios años: poca generación de puestos de trabajo de calidad, insuficientes para cubrir el aumento de la fuerza de trabajo, lo que ocasionaba un incremento constante en el desempleo, el subempleo y en la proporción de empleos informales dentro de la economía, muchos de los cuales fueron destruidos por la pandemia, tal y como se analizará más adelante, en la segunda parte de este capítulo. Además, y como ha sido usual en este país, los problemas son más graves para las mujeres, las personas jóvenes y trabajadores no calificados.

Según las Encuestas Continuas de Empleo del INEC, en el 2019 se registró un incremento de la fuerza de tra-

Gráfico 8.1

Indicadores seleccionados del mercado laboral^{a/}



a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.

b/ La tasa de desempleo ampliado incluye, además de la población desempleada, a la población que está fuera de la fuerza de trabajo y disponible, pero desalentada.

c/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más horas.

Fuente: Morales, 2020, con datos de las ECE del INEC

bajo por segundo año consecutivo. Sin embargo, aunque las encuestas reportan más personas ocupadas, la generación de puestos fue claramente insuficiente para atender ese crecimiento, desajuste que impulsó un aumento en el desempleo. En términos generales, de la cantidad de personas que se insertaban en el mercado de trabajo, la mitad conseguía empleo y la otra mitad no.

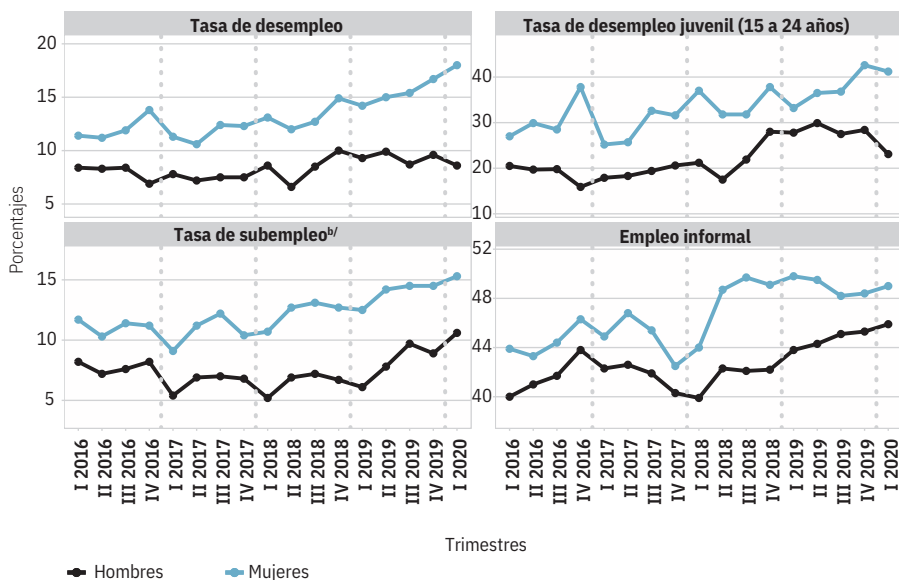
Esta situación ocasionó, en el período previo a la pandemia, una cifra récord en la tasa de desempleo. En 2019 se quebró la tendencia a variaciones estacionales en un rango de entre 9% y 10%, características de años anteriores (gráfico 8.1). Así, el promedio de ese año alcanzó un 11,8%, cifra que se incrementó a un 12,5% en el primer trimestre del 2020; y aunque el desempleo creció en todos los grupos de edad, afectó con mayor intensidad a las personas jóvenes, en una tasa promedio del 31,9% en el 2019.

Asimismo, venían en aumento otros problemas de calidad del empleo, como el subempleo, es decir, las personas que, aunque están ocupadas, trabajan menos de 40 horas por semana, pero desean y están disponibles para hacerlo más tiempo. Este indicador aumentó de un 8,7% como promedio en el 2018 a un 12,4% en el primer trimestre del 2020, cifra similar a la tasa de desempleo, tal como se observa en el gráfico 8.1.

Por nivel educativo, durante el 2019 e inicios del 2020, se incorporaron más al mercado laboral las personas profesionales, es decir, aquellas con educación universitaria, condición que se observa, tanto entre las personas ocupadas, como entre las desempleadas. Esta tendencia es concordante con la dualidad del mercado de trabajo en el país, que alcanza un mejor desempeño de las personas más calificadas en relación con las no calificadas, factor asociado con la desigualdad de ingresos.

Gráfico 8.2

Indicadores de problemas de empleo seleccionados, según sexo^{a/}



a/ Las líneas punteadas identifican los trimestres de un año calendario.

b/ La tasa de subempleo representa el porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, pero desea y está disponible para trabajar más horas.

Fuente: Morales, 2020, con datos de las ECE del INEC.

Las mujeres son las más afectadas por el desempeño negativo del mercado de trabajo de acuerdo con la tendencia histórica del país. El incremento en la participación laboral, luego de varios años de estancamiento, pasa de un 42,7% a un 52,1% entre los primeros trimestres del 2018 y 2020; sin embargo esa tendencia no se acompañó de una mayor disponibilidad de puestos. Esta situación presionaba aún más las altas tasas de desempleo femenino, que crecían de manera importante y afectaban con mayor intensidad a las mujeres con edades entre 15 y 24 años (gráficos 8.2). El subempleo también mostraba una tendencia creciente en el último año, tanto en cuanto a las mujeres como a los hombres.

Otro indicador que crece en los últimos tres años es el empleo informal: 44% en el 2018, 46% en el 2019 y 47% en el primer trimestre del 2020. Nuevamente este problema afecta más a las mujeres (48% aproximadamente), aunque para los hombres la tendencia es creciente y sostenida desde el primer trimestre del 2019.

Producto del mal desempeño del mercado de trabajo, se ampliaba el empleo informal

El crecimiento del empleo informal observado en 2019 y 2020 no es un fenómeno coyuntural. En la última década ha crecido el porcentaje que representa en el empleo total, hasta afectar, en el 2019, a cerca de una de cada dos personas ocupadas en el país. Esta problemática las perjudica a ellas y a sus familias, porque no están cubiertas por el sistema de protección social, carecen de garantías laborales y no perciben el salario mínimo, esta condición les genera una alta inestabilidad en los ingresos y les aumenta la vulnerabilidad social ante eventualidades como la enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez y muerte. Además, también erosiona el financiamiento del Estado, pues no aportan recursos a la seguridad social ni pagan los impuestos correspondientes.

Para profundizar en este tema se utiliza como insumo el estudio realizado por Pacheco (2020a) para este Informe.

Esa investigación estima el porcentaje de trabajadores informales a partir de un concepto más amplio que el utilizado por el INEC. En lo fundamental, incorpora dentro de la informalidad: el incumplimiento del pago del salario mínimo, las jornadas insuficientes y la cobertura directa a la seguridad social. Con este concepto ampliado, los resultados muestran una problemática mayor que la evidenciada por la estimación oficial, así como un sector ampliamente heterogéneo que no siempre se relaciona con actividades de baja productividad o de subsistencia, sino que también está vinculado con el sector formal y de alta calificación.

El recuadro 8.1 resume los aspectos conceptuales, así como las recomendaciones metodológicas internacionales sobre la medición de la informalidad y la propuesta del indicador ampliado. Para más detalles véase el estudio completo de Pacheco (2020a) en el sitio www.estadonacion.or.cr.

El cálculo de la incidencia de la informalidad a partir del concepto anteriormente explicado posibilita una estimación de la tasa de informalidad ampliada del 55,4% de las personas ocupadas; y aunque este valor es menor entre los trabajadores asalariados (43%), que entre los independientes (87%), en cifras absolutas dos de cada tres informales pertenecen al primer grupo (gráfico 8.3). Además, esta situación se incrementa en las microempresas (84%), lo que parece asociarse a la baja calificación de la fuerza de trabajo. Aún así, un tercio de quienes trabajan en las grandes empresas experimentaba, al menos, un incumplimiento laboral en el momento previo al shock de la pandemia.

Las personas costarricenses, de zonas urbanas presentan menor propensión a trabajar en empleos informales, especialmente en la región Central, entre personas de 26 y 45 años y sin discapacidad. Por el contrario, las poblaciones que tienen mayor incidencia son las de zonas rurales, de las regiones Huetar Norte o Brunca, nicaragüenses, personas con discapacidad o adultos mayores. Las personas que viven en las regiones Pacífico Central y Huetar Caribe, menores de

Recuadro 8.1

Concepto de empleo informal y aproximación metodológica

El concepto de informalidad data de la década de los años setenta, a partir de la contribución de Hart (1970). El tema ha cobrado auge paralelamente al crecimiento de la economía informal, dentro de las estructuras productivas de los países en desarrollo, al punto de que, en América Latina, la Organización Internacional del Trabajo (2018) estima que el 52,3% de los trabajadores se ubican en este sector.

Según la OCDE (2002), la informalidad puede abordarse desde dos ópticas. La primera visualiza a las empresas a partir de la estructura legal y administrativa que el entorno demanda, de forma que se define en función del incumplimiento de ese marco de referencia. Desde una segunda óptica, este sector tiene su génesis en la forma particular de producción de ciertas empresas, así como en la manera en que se organizan internamente y llevan a cabo sus tareas.

Según el INEC (2015), la informalidad se concibe en función de las características de las unidades productivas relacionadas con prácticas contables, organización jurídica y tipo de propiedad. Por lo general, desde lo productivo, se asocia con el trabajo independiente no profesional, empresas familiares y trabajadores de microempresas (hasta cinco empleados), así como con el trabajo doméstico.

Tanto en su origen, como en su manifestación, el empleo informal es ampliamente

heterogéneo. Como lo detallan Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), comprende una amplia gama de actividades que van desde la sobrevivencia, hasta negocios altamente rentables que no se encuentran registrados ni regulados por materia legal alguna. Asimismo, independencia e informalidad están estrechamente relacionados, pero uno no deriva necesariamente del otro. Es decir, no todo trabajador independiente se clasifica en este sector.

La recomendación internacional señala la necesidad de concebir al empleo informal -en términos estadísticos- en tres categorías: trabajadores informales que laboran en el sector informal, trabajadores informales en el sector formal y empleo informal en los hogares. Para su estimación, el INEC (2015) aplica las siguientes directrices:

- Personas asalariadas sin seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, no tienen rebajos de seguro social.
- Personas asalariadas a las que solo les pagan en especie o por una única vez, a quienes por la naturaleza de su contratación no se les considera susceptibles de los rebajos del seguro social.
- Personas ayudantes no remuneradas.
- Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas no constituidas en sociedad; es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de

la Propiedad y no llevan una contabilidad formal en forma periódica.

- Personas trabajadoras por cuenta propia con trabajos ocasionales (laboran menos de un mes), a quienes por la naturaleza del trabajo no se les puede inscribir ni solicitarles que lleven una contabilidad formal en forma periódica.

Para estimar el indicador ampliado de empleo informal, Pacheco (2020a) utiliza el marco metodológico del INEC y aplica algunas modificaciones, que se sintetizan en el cuadro 8.2. Para quienes trabajan como asalariados, se considera la ausencia de cobertura por parte del seguro social de la Caja Costarricense de Seguro Social a través del patrono; percibir un salario por hora, menor al establecido en el decreto de salarios mínimos 2019⁴, y laborar una jornada menor de 40 horas cuando la persona desea trabajar más. Para empleadores y trabajadores independientes, adicionalmente al hecho de que no han registrado el negocio y la ausencia de una contabilidad formal, se contempla la falta de seguro de salud para el trabajador (ya sea como asalariado, voluntario o independiente).

El indicador ampliado considera como informal a todas aquellas personas a quienes se les incumpla al menos un criterio de los establecidos en el cuadro 8.2.

Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco, 2020a.

26 años o mayores de 45 años se ubican alrededor del promedio nacional

La informalidad es persistentemente mayor entre las mujeres que entre los hombres, con algunas excepciones puntuales. Dentro de estas destacan los jóvenes, los segmentos profesionales y técnicos y la región Brunca rural. Para el resto de grupos y regiones, la informalidad es siempre mayor en mujeres y las brechas que los separan suelen ser más pronunciadas.

Fuentes de la informalidad variaban entre grupos de trabajadores

Las fuentes de la informalidad varían entre los distintos grupos de personas ocupadas (gráfico 8.4). La ausencia del seguro social es significativa en cuenta propia, servicio doméstico y asalariados de alta y baja calificación. El incumplimiento en el pago del salario mínimo es importante entre asalariados de

calificación media y baja y en el sector agrícola. La no inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad es muy alta en cuenta propia y empleadores.

Aunque casi tres cuartas partes de las personas asalariadas en servicio doméstico tienen acceso al seguro social, la mayoría lo obtiene por medio de mecanismos no laborales, como el aseguramiento por un familiar. Por otra parte, si el salario mínimo se pagase como corresponde a

Cuadro 8.2

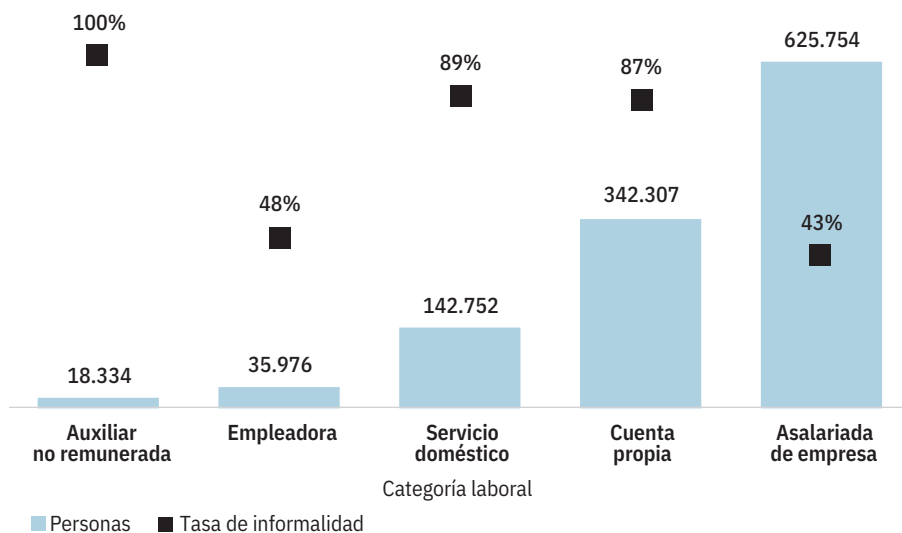
Condiciones establecidas para la medición del indicador de empleo informal ampliado

Grupo de personas ocupadas	Criterio de informalidad
Asalariadas (institucionales o en servicio doméstico)	Ausencia de seguro de salud pagado por el patrono Salario por hora menor al establecido por Ley Jornada laboral por debajo de 40 horas con disposición a trabajar más horas"
Asalariadas con remuneración en especie	Se mantiene igual a INEC
Ayudantes no remuneradas	Se mantiene igual a INEC
Cuenta propia y empleadoras que tienen empresas no constituidas en sociedad	Sin inscripción en el Registro Nacional de la Propiedad Sin contabilidad formal Sin seguro de salud "
Cuenta propia con trabajos ocasionales	Se mantiene igual a INEC

Fuente: Pacheco, 2020a.

Gráfico 8.3

Cantidad y tasa de personas ocupadas informales, por categoría laboral. 2019



Fuente: Pacheco, 2020a, con datos de la Enaho, del INEC.

las personas asalariadas, aproximadamente 178.995 hombres y 77.774 mujeres dejarían su condición de informales, pues sólo este criterio se les incumple.

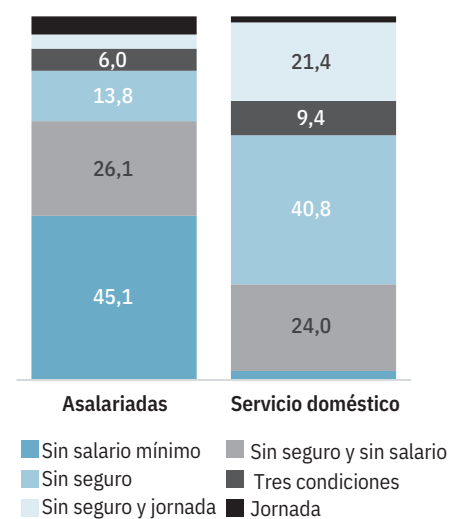
Quienes trabajan en la informalidad se caracterizan por una amplia heterogeneidad en sus condiciones demográficas, socioeconómicas y laborales. Al segmentarlos por cualificación laboral,

se observa un segmento de informalidad de "alto nivel", compuesto por personas calificadas. Este es un hallazgo que contradice una extendida creencia de que la informalidad es propia solo de personas de baja cualificación. Los informales que poseen una alta cualificación tienen mejores condiciones socioeconómicas que el resto y, como es de esperar, su situación

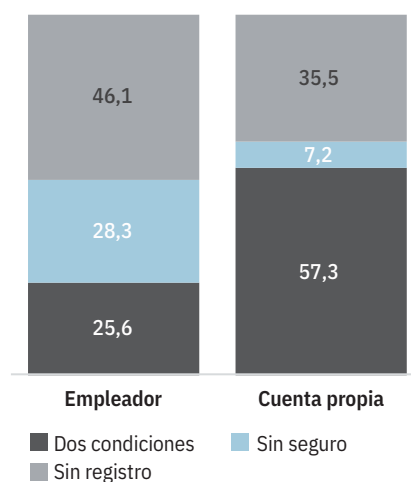
Gráfico 8.4

Fuentes de la informalidad^{a/} entre personas ocupadas, por grupo laboral. 2019

a) Asalariadas



b) Independientes



a/ El detalle de las condiciones establecidas para la medición del indicador de empleo informal ampliado, por grupo laboral, se pueden consultar en el cuadro 8.2.

Fuente: Pacheco, 2020a, con datos de la Enaho, del INEC.

material se deteriora en la medida en que se reducen sus capacidades.

El gráfico 8.5 muestra que, para quienes trabajan como asalariados informales, en ninguna categoría se reportan remuneraciones promedio superiores a los 500.000 colones y, si se excluye a los mejor calificados, el promedio no supera los 290.000 colones. Entre las personas que laboran en forma independiente los ingresos laborales también son mayores en los grupos más preparados y en el sector agrícola, en relación con sus pares asalariados. Las categorías de media y baja calificación perciben ingresos entre un 5% (baja calificación) y un 10% inferiores a los de las personas asalariadas.

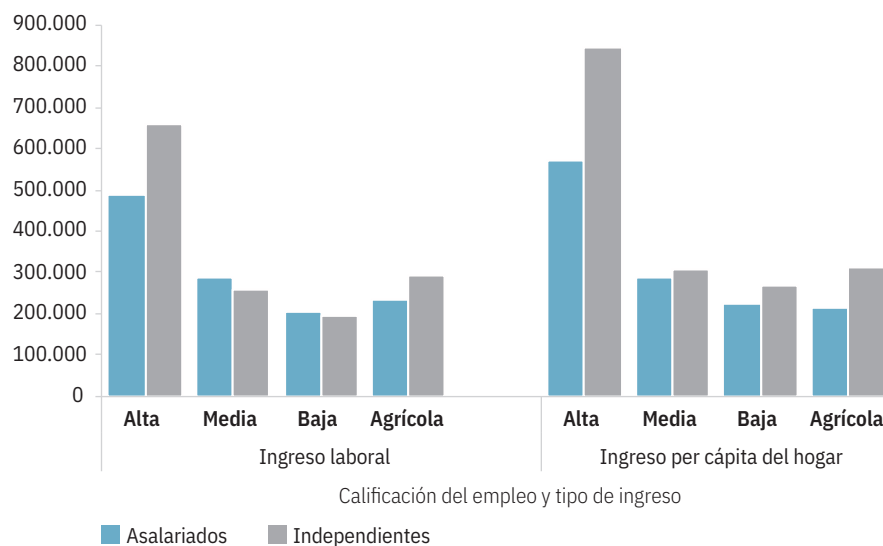
La fuente de la informalidad entre las personas asalariadas en el segmento de alta calificación es la falta de seguro social: en total, dos de cada tres asalariados informales de alta calificación carecen de seguro social y, para un 38,4% esta es la única causa. Esta situación contrasta con el resto de las personas asalariadas en la informalidad, pues entre ellas el principal factor de incumplimiento es la imposibilidad de lograr el pago de un salario mínimo. En efecto, en los grupos de mediana y baja calificación, así como en el sector agrícola, más del 70% de sus integrantes se ubica en la informalidad como consecuencia de este problema. Entre los independientes, la ausencia de seguro social también es un factor presente, de forma total o parcial, entre el 43% (agricultura) y el 70% (baja calificación).

También se analizó si las personas asalariadas de alta calificación cumplen o no con sus obligaciones tributarias. Según la Enaho 2019, 86.367 trabajadores del sector privado perciben salarios que superan el límite de exención del impuesto sobre la renta, establecido por el Ministerio de Hacienda (salario bruto mensual superior a 817.000 colones). De ellos, 80.192 son asalariados formales y, 6.175, informales. Entre los clasificados como formales, el 19,6% (15.721 trabajadores) no pagan renta, mientras que la cifra se eleva al 58% entre los informales (3.582 trabajadores; Pacheco, 2020a).

Gráfico 8.5

Ingreso promedio mensual en empleos informales, por calificación y tipo de ingreso, según grupo laboral. 2019

(en colones corrientes)



Fuente: Pacheco, 2020a, con datos de la Enaho, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEOS INFORMALES,

véase Pacheco, 2020a, en www.estadonacion.or.cr

Vacios en la regulación generaban “zonas grises” de vinculación laboral en ocupaciones emergentes: dos casos de estudio

El surgimiento de nuevas formas de contratación a raíz de las transformaciones productivas o de las innovaciones tecnológicas es un problema importante en el mundo del trabajo, porque muchas de las contrataciones se realizan al margen de la regulación laboral tradicional. Esta situación favorece la precarización del empleo y contribuye a incrementar la informalidad en las relaciones laborales. Muchas de esas formas de contratación no están, necesariamente, relacionadas con la subsistencia y la baja productividad. No obstante, existen casos en los que se constata esta situación y, además,

tampoco están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional.

El *Informe Estado de la Nación 2019* incorporó, por primera vez, un novedoso estudio sobre las relaciones laborales reguladas por la ley o la jurisprudencia en Costa Rica, e identificó “zonas grises” en algunas ocupaciones emergentes que se requiere regular o, en su defecto, hacer cumplir la normativa existente, de modo que se produzca una adecuación sustantiva a los cambios en el mundo del trabajo actual y futuro, y se brinde protección a la población trabajadora.

Castro, et al. (2019) diseñaron una tipología de relaciones laborales reguladas por la ley o la jurisprudencia, así como las nuevas modalidades que han estado emergiendo, basada en dos dimensiones: la “laboralidad” y la complejidad⁶. Los detalles pueden consultarse en el capítulo 2 del *Informe Estado de la Nación 2019*, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Es importante aclarar que cualquier tipología constituye una herramienta metodológica para ayudar a comprender fenómenos sociales y jurídicos. La natu-

raleza argumentativa y de constante deliberación del derecho implica cierta elasticidad o margen de acción para captar y aprehender las nuevas realidades, que, constituyen un terreno de permanente disputa entre diversas visiones políticas, ideológicas y económicas por parte de actores sociales, empresariales y operadores del derecho (Castro, 2020).

Para continuar con esta línea de investigación, se suscribió un convenio de cooperación entre el Observatorio de Relaciones Laborales de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación/Conare. En el marco del convenio, Castro et al. (2020a y 2020b) realizaron dos estudios exploratorios sobre el funcionamiento de dos “zonas grises” en Costa Rica: uno relativo a la “laboralidad”: el trabajo de repartidores de plataformas y, otro, a la “complejidad” de la relación laboral: el trabajo en la producción de la piña en la zona norte del país.

A partir de los casos estudiados se identificaron dos temas clave para las personas trabajadoras, así como para las políticas públicas relacionadas con

el trabajo: la relación de dependencia y la extensión de la responsabilidad. La primera determina el acceso al derecho del trabajo o su negación y, por ende, al contenido de su sistema de protección. La segunda incide de forma directa en la fragmentación e informalidad del mercado de trabajo, así como en el tratamiento discriminatorio y en el incumplimiento de los derechos laborales.

En ambos casos se plantea sistemáticamente la idea de “dependencia” como un factor determinante, no solo para la identificación de una relación laboral, sino también para la extensión de la responsabilidad. Esa dependencia es la que justifica el reconocimiento de la tutela por medio del derecho al trabajo.

El primer caso de estudio fue el concerniente al trabajo en la modalidad de plataformas tecnológicas, que ha mostrado un gran auge en los últimos años, y que la coyuntura de la pandemia por el covid-19 ha acentuado, a tal punto que muchas de las cadenas de valor de diversos sectores económicos se han vuelto dependientes de estas aplicaciones. A partir de lo anterior se enfatiza, también,

la necesidad de aprehender las dinámicas e implicaciones inherentes a este fenómeno. Es importante agregar, sin embargo, que las condiciones de trabajo descritas a continuación pueden variar según la plataforma o aplicación de que se trate.

Este tipo de trabajo se considera una “zona gris” en atención a la inexistencia de jurisprudencia o legislación que regule la materia y aclare su “laboralidad” o su ausencia. El análisis se realiza a partir de los criterios que permiten determinar la presencia de una relación laboral: remuneración, subordinación, prestación personal, “ajenidad” y dependencia (cuadro 8.3).

A partir del estudio cualitativo y exploratorio⁷ realizado por Castro, et al. (2020b) se señala que la plataforma tecnológica es una herramienta digital utilizada por una empresa que realiza las actividades propias de un rol de empleador: facultades de control, sanción y disciplina. Es posible debatir la intensidad, grado o frecuencia de estas funciones del patrono; sin embargo, ese margen se moldea por una relación de jerarquía en términos laborales.

Cuadro 8.3

Características del trabajo de personas repartidoras a través de plataformas digitales, según criterios para determinar la presencia de una relación laboral

Criterios	Descripción	Problemas detectados
Remuneración	Pago por unidad o “a destajo”, pero se remunera semanal o quincenalmente. Tarifa base que puede variar unilateralmente. Bonos por kilometraje y tiempo de espera. Manejan una “caja chica” para pagos en efectivo.	Evasión de garantías laborales, como regulación de jornadas o pago del salario mínimo.
Subordinación	Elección de franjas horarias, rutas y aceptación de pedidos. Algunas plataformas asignan bloques de horas establecidos previamente y la persona elige en cuál trabajar. Una vez seleccionada, debe mostrarse disponible y conectado durante ese tiempo.	Sanciones por no aceptar pedidos o ausencia de habitualidad, que afectan su calificación. Algunas plataformas evidencian una relación jerárquica de control sobre el tiempo dedicado a la prestación del servicio.
Prestación personal del servicio	Se puede subcontratar el servicio. No hay exclusividad en el contrato, puede trabajar para varias plataformas.	Solo se puede entregar el pedido usando un bulto y signos externos propios de la aplicación, de lo contrario, hay sanciones.
Ajenidad y dependencia	“La empresa de plataforma gestiona y percibe la contraprestación del servicio de los negocios locales, y efectúa el cobro. Los repartidores son propietarios del teléfono y del vehículo.	El pedido se solicita a la empresa de la plataforma, no a la persona repartidora, quien desconoce la identidad del usuario, por lo que no es posible acceder al mercado de servicios de reparto.

Aun cuando no se materialice una habitualidad de horario equivalente a una jornada ordinaria, pueden existir condiciones de control y organización propias de la “laboralidad”. No solo se observó la necesidad de una normativa especial, sino que se identificó una gama de prácticas contrarias a la normativa laboral aplicable.

Como parte del proceso de investigación, en julio del 2020, se realizó un foro convocado por el Observatorio de Relaciones Laborales de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación, denominado “Cadenas de valor, externalización y trabajo de plataformas”, en el que participaron 34 personas expertas en el ámbito laboral en el país⁸. Al finalizar se les invitó a responder un cuestionario sobre los temas tratados, el cual completaron 24 personas, todos lo hicieron en estricta confidencialidad.

Con respecto al trabajo de las personas repartidoras mediante las plataformas tecnológicas, la mayoría de la comunidad laboralista consultada, con algunas excepciones o matices, coincidió en que realmente se produce una relación laboral entre el trabajador y la empresa dueña de la plataforma. Aunque estas aduzcan la inexistencia de esa relación debido a la flexibilidad de horarios y a la libertad de conexión que poseen quienes reparten, esas decisiones tienen consecuencias al interior de la estructura organizativa. En relación con la necesidad de crear una regulación específica para este tipo de empleos hay disparidad de criterios (Castro, 2020).

El segundo estudio de campo exploratorio⁹, realizado para profundizar en las “zonas grises” de las relaciones laborales fue el de la producción de piña¹⁰ en la zona norte de Costa Rica. En este proceso se identificaron formas complejas de contratación laboral, pues se utiliza la figura de la subcontratación, lo que repercute negativamente en el respeto de los derechos laborales de los trabajadores.

El estudio de Castro, et al. (2020a) explica exhaustivamente el proceso de producción de la piña en la zona norte del país, este análisis se puede consultar en el sitio www.estadonacion.or.cr.

La subcontratación de algunas labores propias del proceso de producción de

la piña en la zona norte, es una práctica común en la mayoría de empresas y fincas. Por medio de la subcontratación, la empresa principal (productora o exportadora) busca externalizar tareas a través de mecanismos jurídicos con otro empresario, ya sea una persona física o jurídica, quien es la que ejecuta directamente la tarea encomendada, pero que generalmente requiere contratar mano de obra.

No obstante, la evidencia reunida en el estudio sugiere que esas subcontrataciones pueden estar incumpliendo lo que establece la ley para esta figura. El trabajo de campo evidenció la situación irregular en que operan en la práctica, lo que tiene fuertes implicaciones en las condiciones laborales de los trabajadores.

Los eslabones de la cadena más expuestos a la externalización son las labores manuales, que no requieren personal calificado, así como las funciones que pueden ser pagadas por pieza o “a destajo”. Usualmente se subcontratan labores como siembra, deshierbe, deshija, selección, recorte, sacada de semillas de las cepas de piña, corta de las puntas de las hojas y acordonamiento.

En general, los contratistas no poseen capital propio, ni una organización empresarial mínima; tampoco tienen personal capacitado para ejercer las funciones de supervisión y dirección, por lo que se limitan a la contratación del personal y al reporte de las horas y labores desarrolladas por los trabajadores subcontratados. Los salarios son pagados integralmente con recursos de la empresa principal, lo que muchas veces se hace por medio de su propia estructura administrativa.

Entre la empresa principal y el contratista existe una relación de dependencia económica, en el sentido de que este último no tiene medios propios, por lo que realmente se trata de un intermediario en los términos que establece el artículo 3 del Código de Trabajo.

En la medida en que esta práctica de subcontratación se ha consolidado como una cultura laboral en el cultivo de la piña, ha generado la creencia, por parte del personal subcontratado, de que la empresa principal no tiene ningún tipo de responsabilidad respecto de sus derechos laborales y de seguridad social.

Además, constituye una manera de evadir la responsabilidad de las cargas laborales y sociales, para una amplia parte de la planilla responsable de la producción de la fruta y del funcionamiento normal de la cadena de valor (Castro, et al., 2020a).

En la mayoría de los casos, la existencia de diversas fincas, sociedades anónimas y contratistas; así como el dinamismo de las empresas que se mueven de una finca a otra, dificultan cumplir y controlar lo previsto jurídicamente en el Código de Trabajo respecto a la figura del intermediario y a la aplicación de los derechos propios de una relación laboral. Asimismo, las autoridades públicas responsables tampoco fiscalizan adecuadamente la situación: la CCSS y la Inspección General del Trabajo.

De igual manera que se hizo en el caso de los trabajadores de plataformas virtuales, se efectuó una consulta a un grupo de personas expertas en derecho laboral para conocer su posición sobre esta “zona gris” en la producción piñera. En lo que respecta a las relaciones laborales complejas, existe un consenso entre la comunidad laboralista consultada en términos de la necesidad de extender el régimen de responsabilidad objetiva a los distintos eslabones de la cadena de valor que se benefician de este trabajo.

Los objetivos a ponderar deben orientarse a la equiparación de los derechos laborales, y el otorgamiento de una garantía eficaz de tutela a las personas subcontratadas. Además, debe desincentivarse la utilización fraudulenta de la subcontratación para evadir derechos laborales, de la seguridad social y tributarios, sin considerar la afectación de las personas trabajadoras ni la recaudación de los recursos públicos (Castro, et al., 2020a).

Las experiencias de otros países evidencian que estos cambios normativos de extensión de la responsabilidad laboral tienen un impacto en la formalización del mercado de trabajo. Además, deben ser complementados con mecanismos que tutelen el cumplimiento efectivo de los derechos laborales, tales como la negociación colectiva por rama de actividad o cadena de valor, el fomento de la organización sindical, y el fortalecimiento de las competencias sancionatorias de la inspección de trabajo.

Como agenda pendiente para profundizar en futuros estudios sobre la necesidad de fijar posibles regulaciones a estas “zonas grises” laborales, Castro (2020) identifica las siguientes preguntas de investigación:

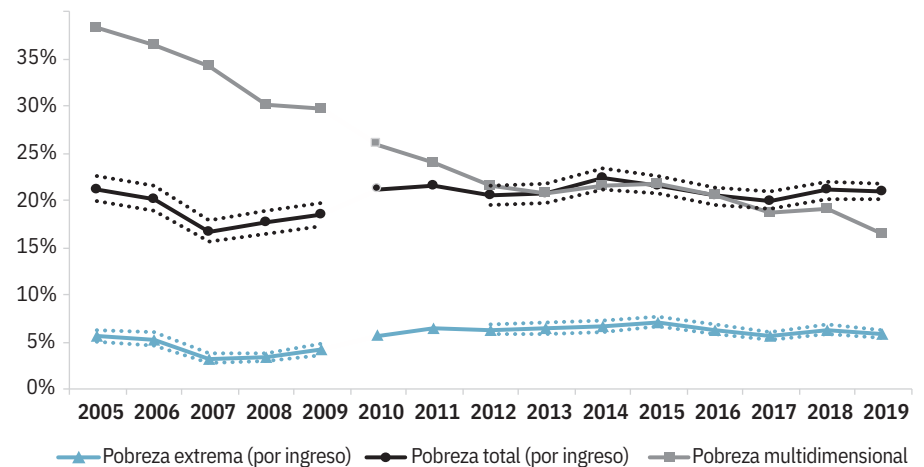
- ¿Es posible introducir el elemento de la “dependencia” como un determinante para la extensión de la protección derivada del derecho al trabajo y la seguridad social?
- ¿Qué tipo de regulación específica sería necesaria para brindar protección social y laboral a las personas repartidoras de plataformas?
- ¿Cuáles son los distintos mecanismos de extensión de la responsabilidad utilizados para desfragmentar y formalizar el mercado de trabajo, así como para evitar la discriminación en el trato de segmentos importantes de la población trabajadora?
- ¿Cómo articular la extensión de la responsabilidad laboral con los eslabones de la cadena de valor y con las empresas que se benefician del trabajo?
- ¿Cómo complementar estas estrategias de determinación de daños producidos, con estrategias de fomento y cumplimiento de derechos, como la negociación colectiva por rama de actividad o cadena de valor, el fomento de la organización sindical y el fortalecimiento de las competencias sancionatorias de la Inspección de Trabajo?
- ¿Qué otros componentes de los procesos de inspección se requieren para fortalecer la función tutelar?

Pobreza por ingresos afectaba a uno de cada cinco hogares en el 2019

Lo que suceda en el mercado de trabajo en relación con los ingresos que perciban las personas y la calidad de sus empleos, tiene un efecto directo sobre las condiciones de vida de los hogares del país. Bajos ingresos y empleos de mala calidad determinan que las personas carezcan

Gráfico 8.6

Incidencia de la pobreza, por método^{a/} (porcentaje de hogares)



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (un 95% de confianza). No están disponibles para las encuestas de hogares de 2010 y 2011. Fuente: Morales, 2020, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE “ZONAS GRISES” EN LAS RELACIONES LABORALES, véase Castro, 2020, y Castro, et al., 2020a y 2020b en www.estadonacion.or.cr

de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades básicas, tener una vida mínimamente aceptable y acceso a las oportunidades del desarrollo humano.

Por lo general, la pobreza ha sido analizada con base en el ingreso de los hogares, y se ha establecido un umbral para determinar cuándo un hogar se clasifica como pobre. No obstante, como apunta Amartya Sen (1999), este fenómeno debe concebirse como la privación que impide el desarrollo del potencial de capacidades básicas que posee cada individuo, y no como una mera falta de ingresos. Por lo tanto, este capítulo incorpora dos tipos de medición: la línea de pobreza¹¹ y el método multidimensional¹².

Es importante señalar que en el capítulo 6 de este Informe se incluye un estudio en profundidad sobre la “Vulnerabilidad

social de los hogares ante una crisis: aproximación con datos del Sinirube”, que se refiere a la población altamente vulnerable y proclive a caer en pobreza en el momento en que la afecte algún *shock* negativo, como el que se ha generado por causa de la pandemia del covid-19 en razón de sus condiciones demográficas y socioeconómicas.

La última medición disponible de la época pre-pandémica reveló que, a julio del 2019, la pobreza por ingresos afectaba a un 21% de los hogares, cifra equivalente a 335.895 hogares, mientras que un 5,8% estaba en extrema pobreza (93.542 hogares). La pobreza extrema había experimentado una reducción estadísticamente significativa de 0,5 puntos porcentuales con respecto al año 2018 (gráfico 8.6), explicada sobre todo por la disminución que se experimentó en las zonas rurales. Con respecto a la población, se estimaba que, en 2019, había 1.207.381 personas en pobreza total, entre las cuales 338.394 carecían de ingresos suficientes para comer diariamente.

La pobreza multidimensional también mostró una reducción estadísticamente significativa, al pasar de un 19,1% en 2018, a un 16,6% en 2019, explicada, también, por un mejoramiento en las

zonas rurales. En términos absolutos, lo anterior equivale a 265.791 hogares y 1.046.281 personas en el 2019.

Por regiones, las que mostraron mayor incidencia de la pobreza por ingresos fueron la Brunca (30,3%), la Pacífico Central (29,8%) y la Huetar Caribe (29,2%). En el otro extremo, con menor pobreza, estaban la Central (17%) y Chorotega (20,3%). En el intermedio se ubicó la región Huetar Norte con un 27,6%. La única región que mostró un cambio significativo en su nivel de pobreza entre 2018 y 2019 fue la Chorotega, con una reducción de 5,7 puntos porcentuales en el total y de 3,4 puntos porcentuales en la extrema (gráfico 8.7).

Llama la atención que las regiones más afectadas por la pobreza multidimensional varían cuando se identifican con base en la medición por línea de ingreso. Los niveles más altos corresponden a las Huetares Norte (30%) y Caribe (29,9%), mientras

que la Brunca (21,6%) y Pacífico Central (21,4%) se ubicaron en niveles intermedios. Las más bajas sí coinciden: Central (11,6%) y Chorotega (18,8%).

Este hallazgo sugiere que, en algunas regiones, tales como la Brunca y Pacífico Central, el principal problema es la falta de empleos e ingresos, mientras que, en otras, como las Huetares Norte y Caribe, la afectación mayor se produce en la calidad de vida, como resultado de las privaciones, la falta del seguro social, la mala calidad de las viviendas y el poco acceso a servicios básicos.

Para profundizar en el análisis de las regiones de Costa Rica, el capítulo 2 de este Informe relaciona la dinámica productiva con un enfoque territorial, mediante el análisis de las transacciones entre los diversos sectores productivos de la economía, tanto dentro las regiones como entre ellas, con el fin de efectuar un primer acercamiento al tema de la (des)

articulación de la estructura productiva nacional, un factor clave para entender los niveles y la evolución de la pobreza.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA,

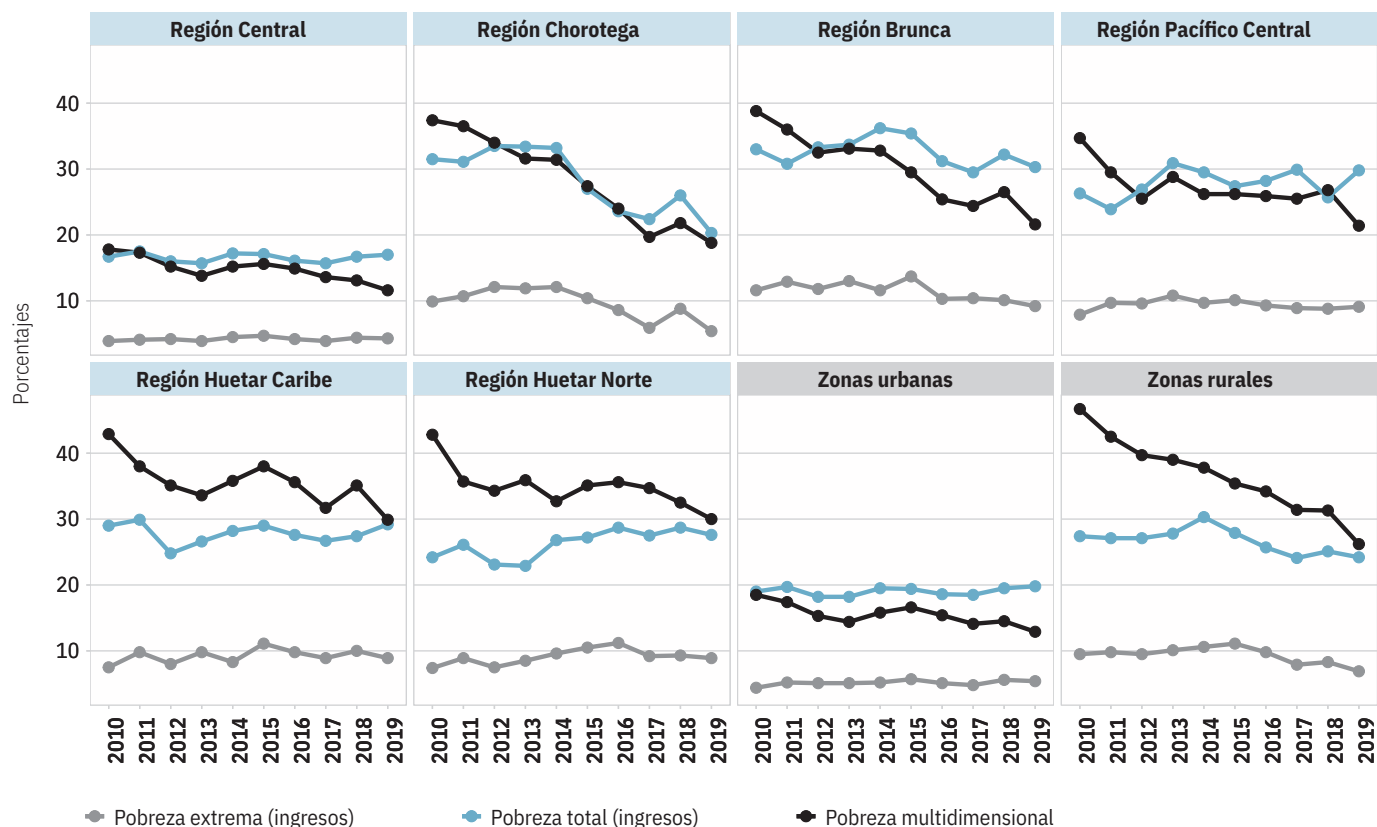
véase Morales, 2020, en www.estadonacion.or.cr

La alta desigualdad del ingreso se afianzaba en brechas estructurales, lo que generaba una vulnerabilidad social crónica

Ediciones anteriores de este Informe han reportado la incapacidad de Costa Rica para revertir los altos niveles de desigualdad que ha experimentado a lo largo del siglo XXI. Esta tendencia se afianza en las brechas existentes entre las capacidades acumuladas por distintos

Gráfico 8.7

Incidencia de la pobreza, por método, según región y zona



Fuente: Morales, 2020, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

grupos de la población y las refuerza, lo que genera un círculo perverso de desaprovechamiento de capacidades, tanto humanas como productivas. De manera similar, las brechas de productividad producen y fortalecen esas asimetrías.

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la inequidad, es la causa y el efecto de otras desigualdades que se afianzan en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud y la tecnología, entre otros. Sobre este tema de importancia capital, el capítulo muestra un país mal preparado para enfrentar la crisis provocada por la pandemia del covid-19, debido -entre otras razones- a que el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos era muy elevada en el contexto latinoamericano y mundial durante los años inmediatos a este *shock*.

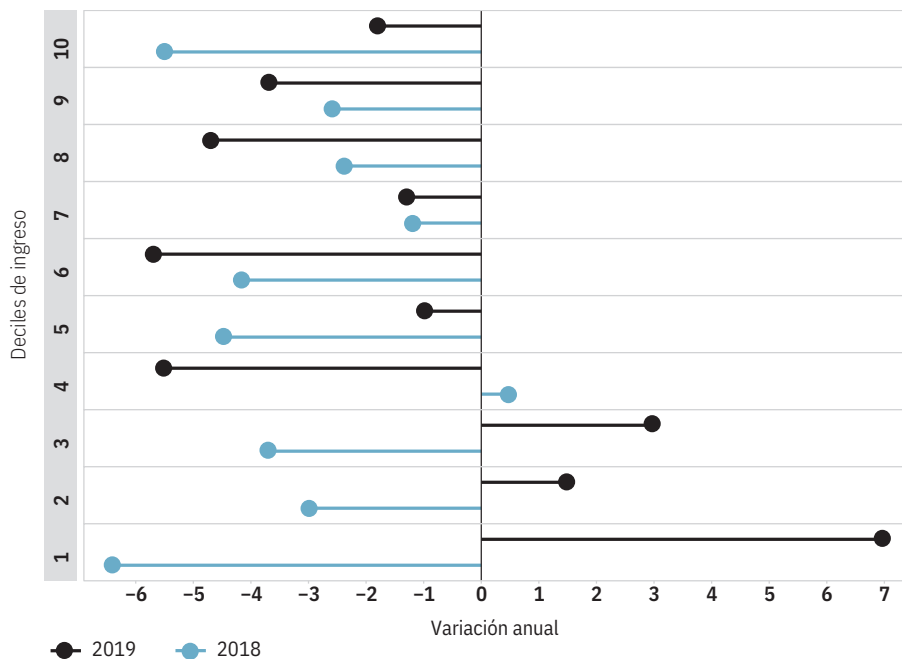
Afortunadamente, Costa Rica cuenta con una fuente de información clave para retratar la grave situación que enfrenta en relación con la desigualdad de ingresos: las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), una fuente primaria diseñada para estudiar con mayor precisión las fuentes de ingresos y su distribución. Estas encuestas fueron aplicadas en dos años recientes: el 2013 y el 2018. Las Enigh mostraron una leve reducción en los indicadores globales de desigualdad en estática comparada, aunque ambas mediciones reportan altos niveles de inequidad. La reducción es de distinta intensidad, según el ingreso y el indicador de concentración que se calcule. Este descenso corrobora, en términos generales, los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) aplicada en esos mismos años en cuanto a las estimaciones oficiales del INEC, y a los cálculos de la Cepal (2019), aunque en ambos casos, las reducciones están por debajo de las obtenidas en las Enigh.

También se corrobora el mayor efecto que tienen las transferencias sociales del Estado sobre la economía de los hogares en el período, pues logran compensar la falta de oportunidades que ofrece el mercado de trabajo y contienen la pobreza.

En el corto plazo, la Enaho muestra que los ingresos promedio de la mayoría de los hogares se contrajeron en el 2019

Gráfico 8.8

Variación real del ingreso promedio del hogar^{a/}, según decil de ingreso per cápita^{b/}



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: Morales, 2020, con datos de las Enaho del INEC.

por tercer año consecutivo. Sin embargo, esta medición reporta un crecimiento en los tres deciles más pobres si se comparan con el año 2018, sobretodo en el primero, resultado que se explica, nuevamente, por el aporte que hacen las transferencias de los programas sociales a los ingresos de estos hogares. Otros indicadores de concentración del ingreso, estimados mediante el mismo procedimiento, no revelaron cambios estadísticamente significativos entre el 2018 y 2019. Estos resultados subrayan la relevancia que tiene la política social para los hogares de menor ingresos, un dato de singular importancia si se considera el agravamiento de la crisis fiscal debido al *shock* pandémico y, por tanto, decrecen las fuentes de financiamiento de la política social en un momento en que muchos hogares no consiguen oportunidades laborales porque el mercado de trabajo está deprimido.

Ingreso de los hogares se contraía en 2019, por tercer año consecutivo, aunque no afectaba a todos por igual

Un resultado negativo del 2019 fue la contracción de los ingresos promedio en la mayoría de los hogares del país. Según la Enaho 2019, el ingreso neto promedio mensual de los hogares fue de 1.016.358 colones, lo que equivale a una disminución real del 2,5% con respecto al 2018. En promedio, los hogares rurales perciben ingresos que son un 41% menores que los urbanos.

Al clasificar los hogares del país en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que entre 2018 y 2019 los recursos promedio disminuyeron en la mayoría de hogares del país (gráfico 8.8). No obstante, los tres primeros deciles, es decir, los más pobres, mostraron un crecimiento real: 7,0% en el primero, 1,5% en el segundo y 3,0% en el tercero. Los que perdieron más poder

adquisitivo fueron los deciles sexto, cuarto y octavo, respectivamente. El aumento del ingreso per cápita del primer decil es el que explica la reducción de la pobreza extrema descrita anteriormente.

Además, por tercer año consecutivo, el coeficiente de Gini se estimó en 0,514, lo que demuestra la persistencia de una alta desigualdad en la distribución del ingreso y consolida el estancamiento durante la segunda década del siglo XXI. El comportamiento fue relativamente estable en las zonas urbanas y en la región Central. Por el contrario, la tendencia ha sido volátil en el resto del país (gráfico 8.9).

Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil¹⁴. En 2019, el primero recibió apenas un 1,5% y el décimo concentró un 32,9% del total. La mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibió solo un

20% del total, en tanto el 20% más alto absorbió la mitad. El décimo decil tiene un ingreso casi 23 veces mayor que el primero (la media en los países de la OCDE es 9). Esto quiere decir que, en promedio, por cada 10.000 colones que recibió el primer quintil, el décimo percibió 227.000.

Otra forma de abordar la desigualdad es mediante un enfoque de estratos socioeconómicos según los ingresos de los hogares, con base en la metodología desarrollada y publicada por el Panorama Social de la Cepal en el 2019. Este método compara la cantidad de ingresos que reciben los hogares y que los acerca o los aleja de las líneas de pobreza y, de esta manera, los clasifica en estratos bajos, medios y altos.

El gráfico 8.10 muestra los resultados de una estimación propia utilizando la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 y las líneas de pobreza oficiales del INEC. Un 43,6% de los hogares se ubica en los

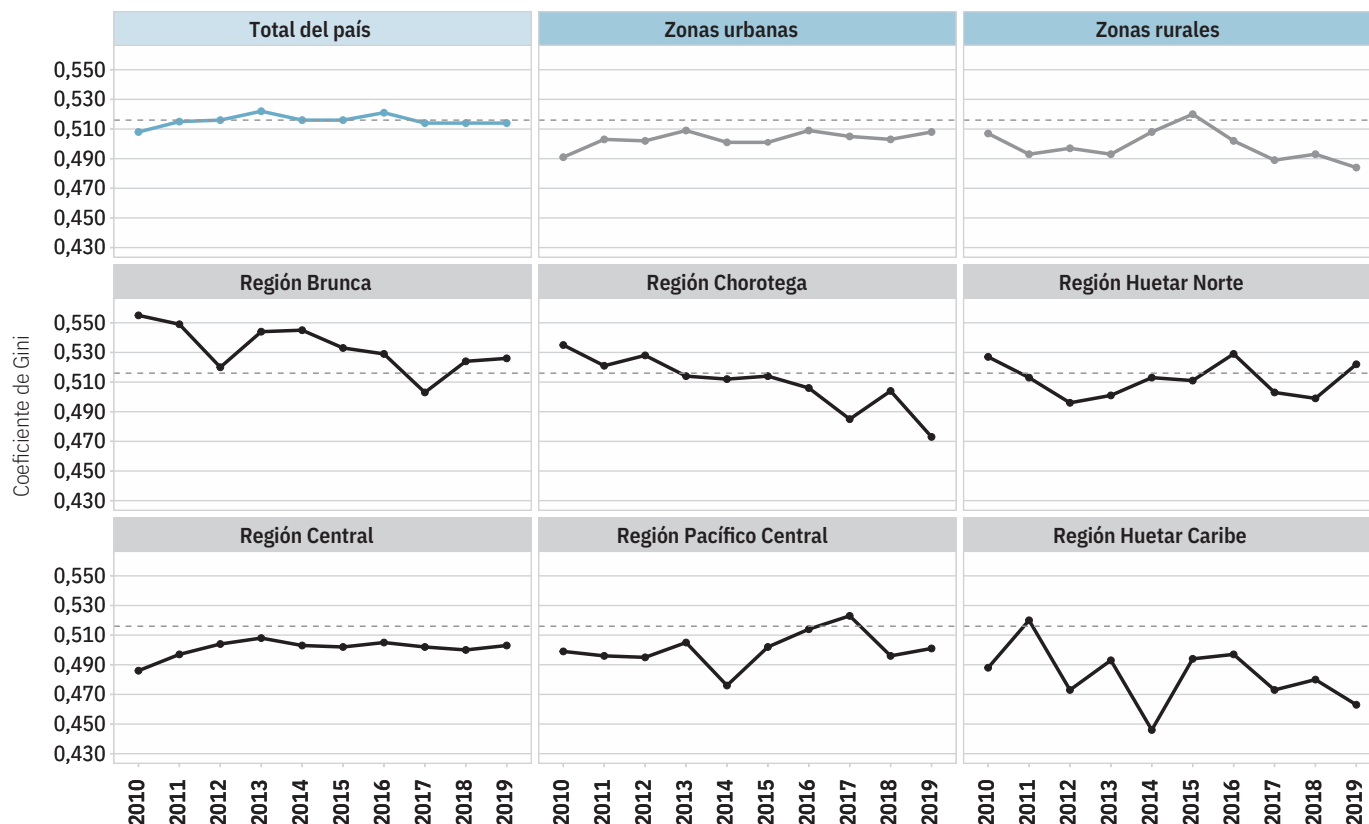
estratos bajos, con un 5,8% en pobreza extrema, 15,1% en pobreza no extrema y 22,6% no pobres, pero vulnerables a caer en pobreza.

Los estratos medios absorben el 50,2% de los hogares, de los cuales el 20,8% se considera de ingreso medio bajo y el 20,7% de ingreso medio intermedio. Conforme se va alejando el ingreso del hogar de las líneas de pobreza, menos hogares integran los estratos socioeconómicos. Solamente el 6,2% se clasifica como de ingresos altos, porque superan, en más de diez veces, la línea de pobreza.

El gráfico 8.10 también incluye la distribución porcentual del ingreso total que recibe cada estrato. Los pobres, el ingreso bajo y el medio bajo absorben una proporción del ingreso menor a su peso poblacional. No es sino hasta el estrato medio intermedio que el porcentaje supera al de los hogares.

Gráfico 8.9

Coeficiente de Gini, total y por zona y región^{a/}

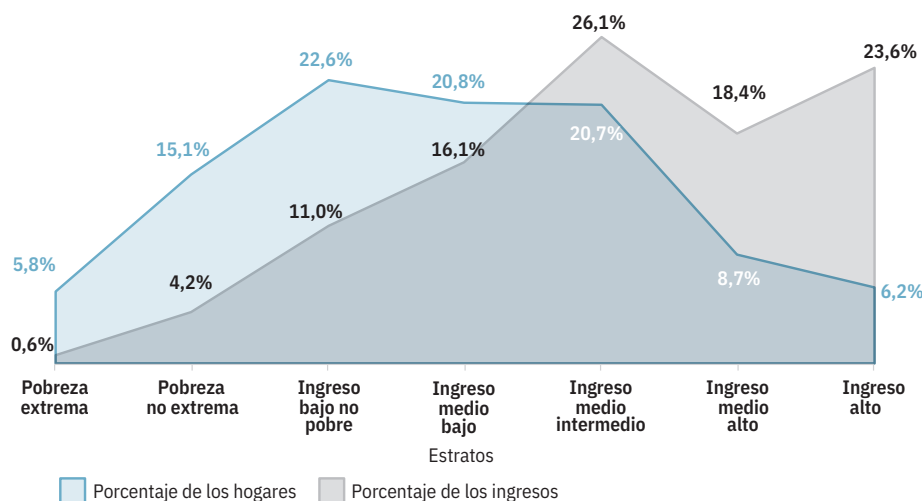


a/ La línea punteada representa el promedio del período 2010-2019 en la totalidad del país.

Fuente: Morales, 2020, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 8.10

Distribución porcentual de los hogares y del ingreso total, según estratos^{a/}. 2019



a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019.
 b/ Hogares con ingreso per cápita mayor a la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces.
 c/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 1,8 veces la LP y hasta 3 veces.
 d/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 3 veces la LP y hasta 6 veces.
 e/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 6 veces la LP y hasta 10 veces.
 f/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 10 veces la LP.
 Fuente: Morales, 2020, con datos de la encuesta de hogares del INEC.

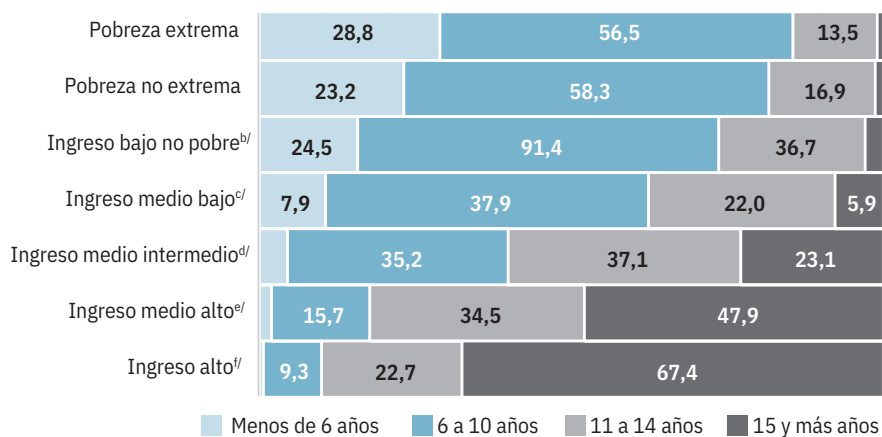
De esta manera los estratos bajos que, como se dijo anteriormente, representan el 43,6% de los hogares, captan solamente el 15,8% de los ingresos. Los estratos medios constituyen el 50,2% de los hogares y se apropian del 60,6% de los ingresos. Por último, el estrato alto aglutina el 6,2% de los hogares y el 23,6% de los ingresos.

Al analizar las características de los hogares y de las personas según los estratos socioeconómicos a los que pertenecen, se evidencia que las condiciones más desfavorables las padecen los grupos de ingreso bajo y los pobres. Al comparar a los estratos bajos en relación con los medios se reduce el tamaño del hogar, aumenta la proporción de ocupados, disminuyen las jefaturas femeninas, la tasa de dependencia económica, el desempleo y la falta de aseguramiento en la CCSS; aumenta la participación laboral, el logro educativo y las viviendas con acceso a internet. Un análisis más amplio de las características de los hogares según estratos socioeconómicos se puede consultar en Morales (2020) en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Las brechas en el acceso y el logro educativo son evidentes según los estratos socioeconómicos (gráfico 8.11). De las personas con edades entre los 25 y 59 años que viven en hogares de ingreso bajo, el 78% no lograron completar la secundaria, mientras que esa cifra se reduce a un 45% entre los estratos medios y a un 10% en el alto. En el otro extremo, solamente el 2% de las personas en hogares de estratos bajos estudió 15 años o más, aumenta a un 21% en los medios y a un 67% en el alto.

Gráfico 8.11

Años de educación promedio de las personas de 25-59 años, según estratos^{a/}. 2019



a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019.
 b/ Hogares con ingreso per cápita mayor a la línea de pobreza (LP) y hasta 1,8 veces.
 c/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 1,8 veces la LP y hasta 3 veces.
 d/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 3 veces la LP y hasta 6 veces.
 e/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 6 veces la LP y hasta 10 veces.
 f/ Hogares con ingreso per cápita mayor a 10 veces la LP.
 Fuente: Morales, 2020, con datos de la encuesta de hogares del INEC.

Persistía una alta desigualdad del ingreso, con leve reducción entre 2013 y 2018

Para profundizar en el análisis distributivo de los ingresos en la época inmediatamente anterior a la crisis provocada por la pandemia, se utiliza el estudio realizado por Mata et al. (2020) preparado como insumo para este Informe. La fuente primaria de información son las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh), realizadas por el INEC en los años 2013 y 2018.

Con el fin de establecer el aporte de cada tipo de ingreso al grado de la desigualdad total observada, se clasifican en dos etapas de acuerdo con el momento en que son generados, a saber: su apropiación (salarial, laboral, de la producción y personal total) y su redistribución (ingreso bruto de mercado, neto de mercado, disponible y líquido). El recuadro 8.2 sintetiza algunos aspectos metodológicos, que se amplían en el estudio de Mata et al. (2020).

Las ENIG revelan que, en la etapa de apropiación, la desigualdad se reduce al pasar de los ingresos brutos a los netos, ya que las contribuciones sociales y el impuesto sobre la renta tienen un efecto igualador, esto es, tienen un carácter progresivo (gráfico 8.12a). En el caso de las contribuciones sociales el efecto surge de una menor cobertura de las personas más pobres, pues en el caso ideal de una cobertura universal y tasas iguales, no se debería modificar la desigualdad.

Por el contrario, si se toman como punto de partida las remuneraciones por concepto de salarios, cuando se van añadiendo otro tipo de rentas (por trabajo independiente o transferencias), hasta obtener el ingreso personal total, la desigualdad va aumentando sistemáticamente, por la entrada de perceptores de altos y bajos ingresos, es decir, de destinatarios ubicados en las colas de la distribución (gráfico 8.12b).

Brechas en logro educativo incidían en alta desigualdad del ingreso

Cuando se desagregan los ingresos por nivel de calificación de las personas se evidencia que, entre 2013 y 2018, se amplió la brecha entre aquellas que tienen alta y baja calificación, debido a un incremento del ingreso de los primeros y a una reducción de los recursos obtenidos por los segundos, aspecto que se tratará más adelante.

Al pasar del ingreso de la producción (laboral y rentas de capital) al ingreso personal (véase el diagrama 8.1), se ensancha la desigualdad por la entrada de perceptores de transferencias estatales y privadas con montos muy bajos. Algunas de ellas, como las becas para estudiar y

Recuadro 8.2

Aspectos metodológicos utilizados en el análisis de la desigualdad del ingreso con las Enigh

El objetivo de la investigación realizada por Mata et al. (2020) es profundizar en el análisis distributivo de los ingresos de una manera descriptiva, para lograrlo se basan en los distintos componentes del ingreso de los hogares, que permiten derivar conclusiones sobre el impacto de los programas sociales selectivos, y el papel que juegan algunas fuentes de ingresos en la determinación del grado de desigualdad inherente.

Este análisis incorpora el valor locativo¹⁵ dentro del concepto de ingreso, y trata de identificar la parte asociada con el programa del bono familiar de la vivienda; se estiman algunas ayudas estatales en especie, se imputan las cargas patronales a los salarios, así como las cargas obreras y el impuesto sobre la renta para algunos ingresos, de esta manera se obtiene una idea más completa del impacto de esos factores en la desigualdad.

En la fase de apropiación, la mayor parte de los ingresos son obtenidos por las personas en su carácter de propietarias de los factores o por ser titulares de una transferencia. En razón de lo anterior, la persona perceptora puede tener hasta tres tipos distintos de ingreso: los provenientes del trabajo, del capital y de las transferencias. El ingreso total del que finalmente se apropian las distintas personas perceptoras será generalmente menor al ingreso total que se generó en el proceso productivo. El detalle de los componentes del ingreso personal en la etapa de apropiación se observa en la figura 8.1. Además, un análisis exhaustivo de las personas perceptoras y los montos de los distintos componentes puede consultarse en el estudio completo disponible en el sitio www.estadonacion.or.cr

En la fase de redistribución, los ingresos de los individuos son apropiados por las unidades familiares u hogares de las que forman parte, para ser utilizados a través de los planes comunes de gasto¹⁶. Por lo tanto,

el ingreso familiar se constituye con base en la suma de lo que perciben los miembros del núcleo familiar, más otros rubros (como las transferencias, la producción para autoconsumo o trueque y el alquiler imputado por habitar casa propia o valor locativo de la vivienda) que se reciben a nombre del hogar y no de un miembro de la familia en particular. La distribución de estos recursos, hecho equivalente para considerar las diferencias en el tamaño y composición entre los hogares, se denomina distribución familiar del ingreso. La figura 8.2 enumera los distintos tipos de ingreso que perciben los hogares en la etapa de redistribución.

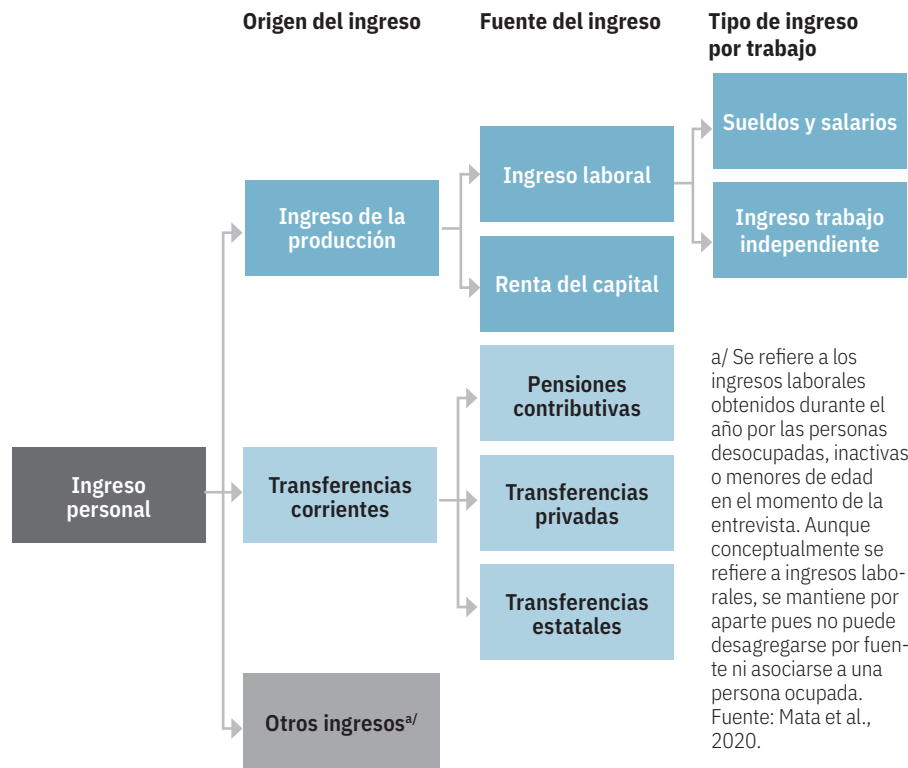
Para analizar la evolución reciente de la distribución se compara la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2018 con la realizada en el 2013, pues comparten el mismo marco conceptual y metodológico.

Es importante anotar que las encuestas a los hogares y, en este caso, las de ingresos y gastos, fallan en captar los ingresos de los grupos más ricos, y sobre todo en lo relativo a los ingresos de la propiedad o rentas del capital (Altimir, 1987). Situación que subestima el grado de desigualdad existente en la distribución de los ingresos entre los hogares. Más recientemente, se ha avanzado en la realización de ajustes a los ingresos de la parte alta de la distribución, generalmente del 1% más rico, para lograrlo se combina la información tributaria con la de las encuestas de hogares (Atkinson y Piketty, 2011). Los trabajos que se han hecho en esa dirección encuentran que el coeficiente de Gini aumenta entre 3 y 10 puntos porcentuales cuando se realizan esos ajustes (Cepal, 2019).

Fuente: Elaboración propia con base en Mata et al., 2020.

Figura 8.1

Componentes del ingreso personal en la etapa de apropiación de los ingresos



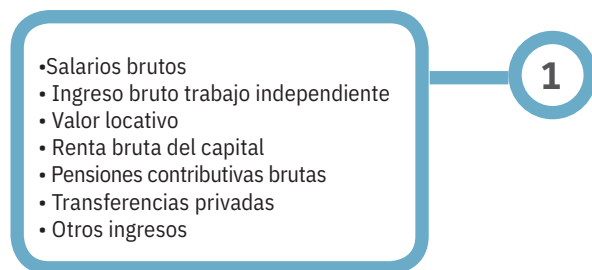
Avancemos van dirigidas a estudiantes que no han completado la secundaria. También se observa un aumento paulatino de las distancias que hay entre los ingresos de los hombres y los de las mujeres, que no pueden explicarse solo por la incorporación de las transferencias, sino también por el menor acceso que tienen las mujeres a los factores productivos y a una menor utilización, que incluye su propio capital humano (Mata et al., 2020).

En la etapa de la redistribución de los ingresos, los resultados muestran una paulatina mejoría en la equidad, al pasar a conceptos más depurados y a mejores indicadores de bienestar material. A pesar de estos progresos, los niveles de desigualdad evidenciados en la Enigh 2018 son muy elevados aún en el contexto latinoamericano, caracterizado por ser una región muy desigual, sobre todo en el nivel internacional donde hay países como los europeos que logran reducir sensiblemente la desigualdad que surge entre el ingreso bruto del mercado y la política fiscal activa, tanto por los impuestos como por el gasto.

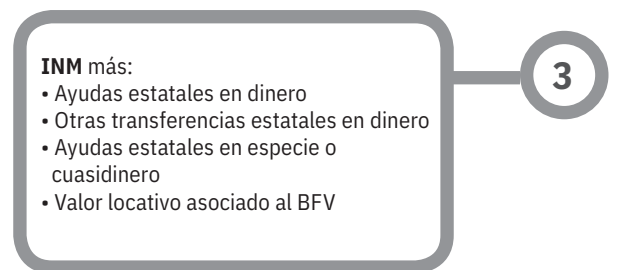
Figura 8.2

Conceptos de ingresos de los hogares en la etapa de redistribución de ingresos

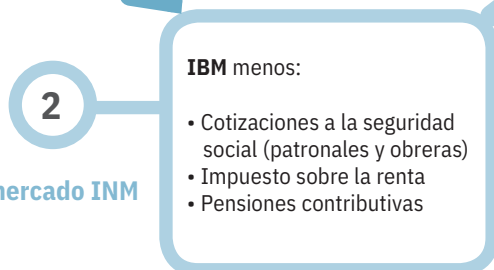
Ingreso bruto de mercado IBM



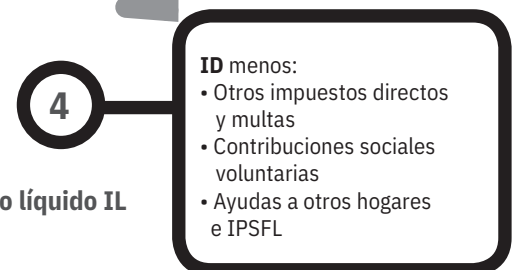
Ingreso disponible ID



Ingreso neto de mercado INM

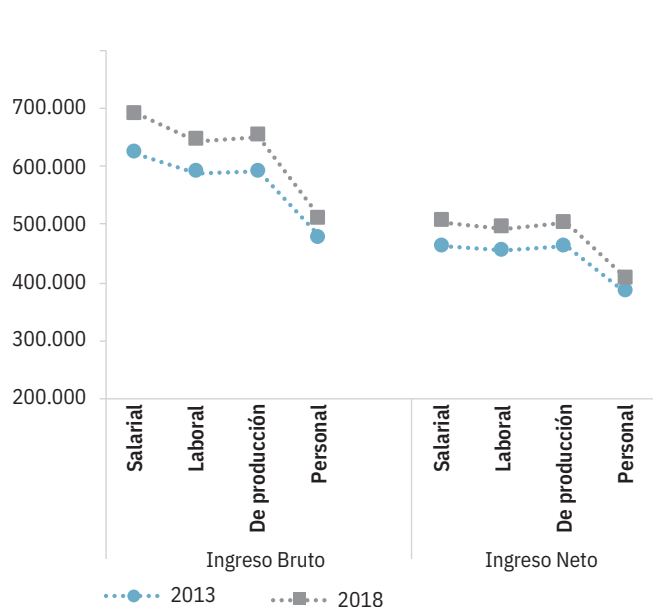
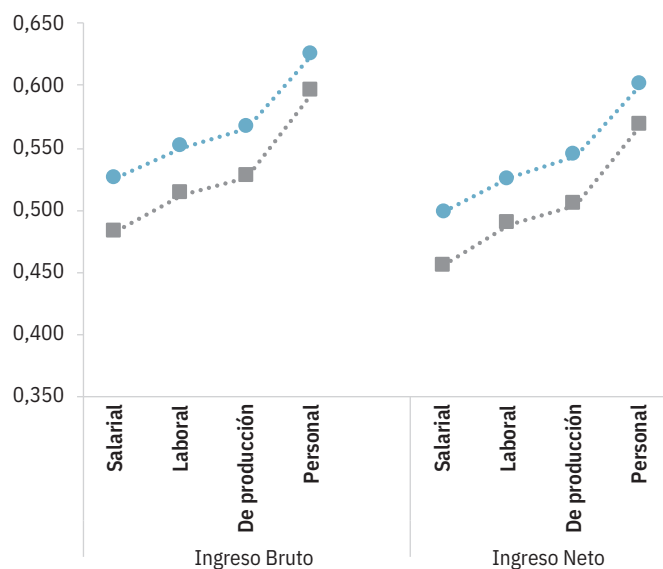


Ingreso líquido IL



Fuente: Mata et al., 2020.

Gráfico 8.12

Comparación de las distribuciones de distintos ingresos personales^{a/}a) Ingreso promedio real mensual^{b/}b) Coeficientes de Gini^{c/}

a/ El ingreso neto se obtiene al descontarle al ingreso bruto las contribuciones a la seguridad social y al impuesto sobre la renta.

b/ Deflactados con el índice de precios al consumidor (IPC) en colones de agosto del 2018.

c/ El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Utiliza 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.

Fuente: Mata et al., 2020, con datos de la Enigh, del INEC.

De la totalidad del “ingreso bruto de mercado (IBM) per cápita”, el 20% de las personas con menor ingreso recibe el 3,4%, mientras que el 20% de mayor ingreso recibe 57%. Los salarios son la principal fuente del IBM, al aportar el 61%. Los salarios recibidos por las personas que trabajan para el Estado representan el 23% del IBM. El gráfico 8.13 muestra que en el primer quintil (20% de menor ingreso) solo aportan un 1% de su ingreso total, cifra que aumenta hasta el 32% en el quinto quintil (20% de mayor ingreso). Lo anterior se explica por el hecho de que el 79% de todos los salarios pagados por el Estado terminan en el quinto quintil. Además, los salarios que reciben los trabajadores del sector privado tienden a ganar participación en la parte media de la distribución, donde representan la mitad del ingreso bruto del tercer quintil. El otro ingreso que tiene cierta concentración en el quintil

superior son las pensiones contributivas brutas. Ellas aportan un 8% del IBM medio del país y suben a 9% en el quinto quintil, donde se concentra el 64% de esta fuente.

El “ingreso neto de mercado (INM)” se obtiene cuando se le descuentan al IBM las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta; el IBM se reduce en un porcentaje cercano al 18%. Esto demuestra una leve mejoría en la distribución, por lo que estos rubros son progresivos, pues tienden a concentrarse en la parte superior de la distribución. Las pensiones de los regímenes especiales se concentran de forma similar al impuesto sobre la renta, pero, al tratarse de transferencias y no de impuestos, son regresivas, pues favorecen a los perceptores de mayores ingresos.

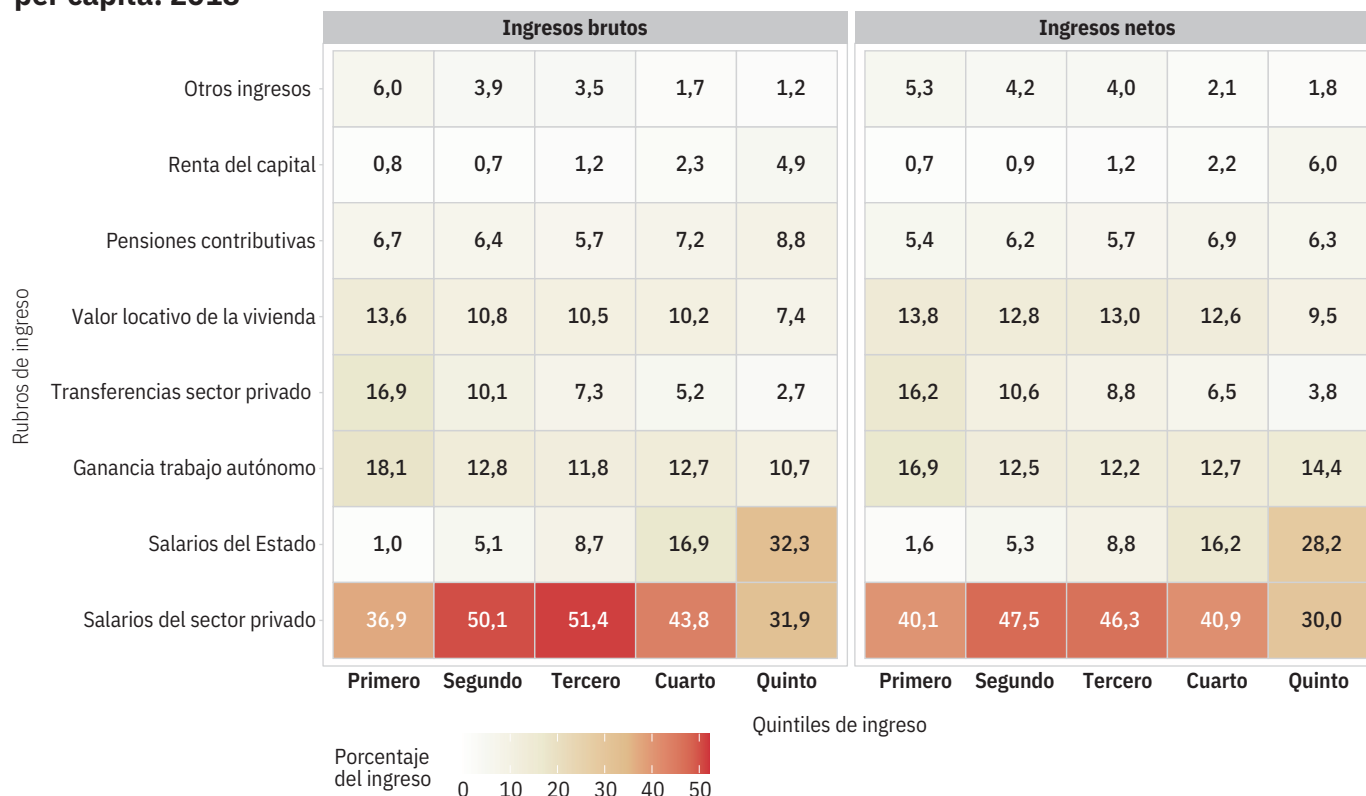
Para estimar el ingreso disponible (ID) se le suman al INM las transferencias estatales dirigidas a las personas, por lo

que el resultado fue superior en un 6%. Ese subsidio mejora la recepción de los estratos de menores ingresos, y la reduce en los estratos superiores. La asistencia en dinero y en especie representan un 16% del ID en el primer quintil, y se convierten en la segunda fuente de recursos, solo por debajo de los salarios del sector privado (gráfico 8.14). Esto ocurre a pesar de que solo el 31% de estas contribuciones llegan al primer quintil, por lo que su impacto redistributivo podría mejorarse sensiblemente si se logra un mejor enfoque.

Por el contrario, las otras transferencias estatales en dinero (como las pensiones) y los subsidios del seguro de salud muestran una concentración en el quintil de mayores ingresos, donde se reúne el 83% de estos recursos. Como corresponden básicamente a pensiones de los regímenes especiales y no se pueden redistribuir de una manera más equitativa, la imposición

Gráfico 8.13

Composición relativa del ingreso bruto y neto de mercado^{a/}, por fuente, según quintil de ingreso per cápita. 2018

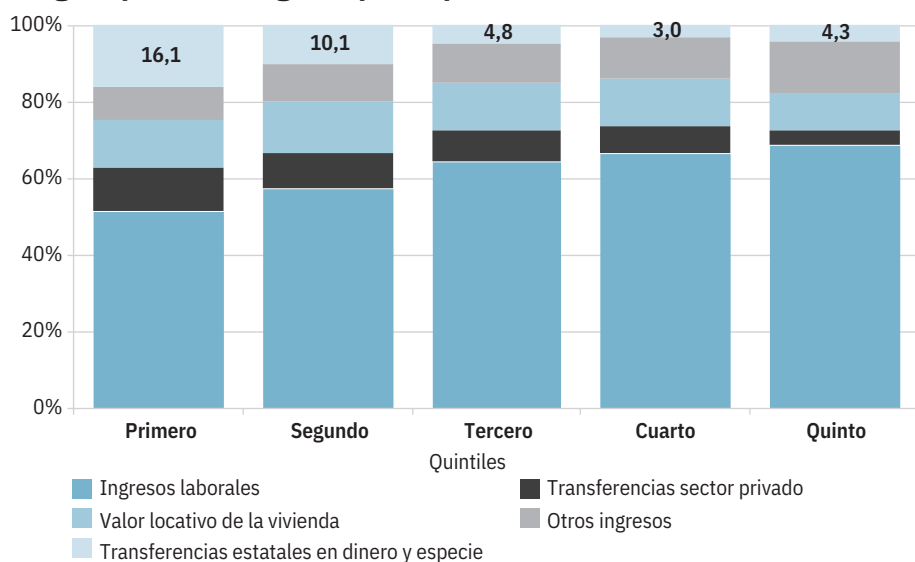


a/ El ingreso neto se obtiene al descontarle al ingreso bruto las contribuciones a la seguridad social y al impuesto sobre la renta.

Fuente: Mata et al., 2020, con datos de la Enigh, del INEC.

Gráfico 8.14

Composición relativa del ingreso disponible, por fuente, según quintil de ingreso per cápita. 2018



Fuente: Mata et al., 2020, con datos de la Enigh, del INEC.

de tributos específicos sobre las pensiones elevadas se encamina en la dirección correcta para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos.

El análisis de las fuentes de la desigualdad, a partir de la descomposición del coeficiente de Gini, mostró que la mejoría obtenida por las personas con mayores logros educativos entre el 2013 y el 2018 explica buena parte de la desigualdad y de sus cambios. Por eso, el cumplimiento del mandato constitucional de la universalización de la educación hasta el nivel diversificado puede desempeñar un papel central para promover mayor equidad: políticas nacionales de acceso, promoción y mejoramiento de la educación permitirían avanzar en la reducción de la desigualdad (Mata et al., 2020).

El gráfico 8.15 muestra que, en el período objeto de análisis, los ingresos laborales de los trabajadores calificados, la renta del capital, las pensiones contributivas o

las otras transferencias estatales en dinero (pensiones contributivas de regímenes especiales) incrementan la desigualdad. Los salarios de empleados calificados del Estado generan el mayor aumento marginal en el coeficiente de Gini, por su alta concentración en el quintil superior. Un efecto similar, pero con un menor valor, es producto de los salarios de los empleados calificados del sector privado. Por el contrario, un aumento en el ingreso laboral de los trabajadores no calificados, el valor locativo de la vivienda, las ayudas del Estado, las transferencias privadas o de otros ingresos, contribuiría a reducir la desigualdad. En particular, los salarios de los trabajadores no calificados del sector privado son los que más aportarían a la reducción de la desigualdad, lo que refleja la importancia que tiene una política de fijación de salarios mínimos activa (crecimiento real acorde con la productividad y cumplimiento efectivo).

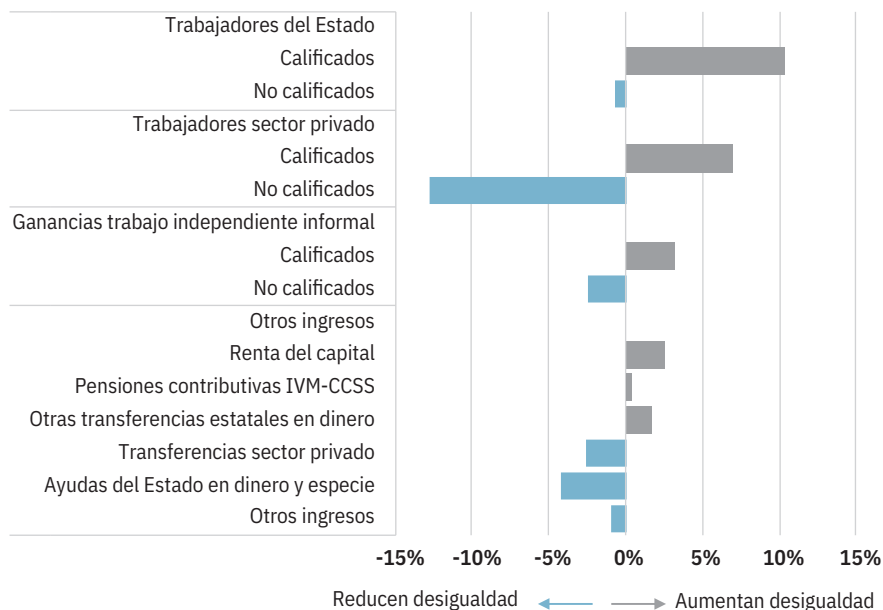
La comparación de los resultados del 2018 con los del 2013 muestra pocos cambios en el aporte de las fuentes a la desigualdad. Sin embargo, la mala noticia es que la leve reducción del coeficiente de Gini durante ese período se explica principalmente por menores salarios, particularmente los provenientes del sector privado, de acuerdo con el deterioro observado en el mercado de trabajo explicado en secciones previas (Mata et al., 2020).

Aumentaba el impacto de las transferencias del Estado en la reducción de la desigualdad absoluta entre 2013 y 2018

El análisis previo se centra en la desigualdad relativa, esto es, en la forma en que se reparte el ingreso entre los distintos grupos. Sin embargo, este examen no aporta nada sobre el monto absoluto. El país podría tener el mismo grado de desigualdad relativa de un país europeo, solo que su ingreso per cápita puede ser diez veces menor. En ese caso, si en ambos países el primer decil absorbe entre el 1% y 2% del ingreso, el monto recibido por una persona que reside en ese país europeo sería diez veces mayor al de un habitante del primer decil de Costa Rica. Con este ingreso, esa persona podría

Gráfico 8.15

Cambio marginal de la descomposición de la desigualdad en la distribución del ingreso disponible per cápita, por fuente de ingreso^{a/}. 2018



a/ La desigualdad se mide con el coeficiente de Gini. Se presenta el aporte que tiene cada fuente de ingreso en este indicador.

Fuente: Mata et al., 2020, con datos de Enigh, del INEC.

satisfacer sus necesidades materiales básicas, lo que difícilmente sucedería aquí. De ahí la importancia que tiene prestar atención a la desigualdad absoluta para verificar si los recursos que reciben los grupos de menores ingresos son o no suficientes para satisfacer sus necesidades materiales básicas, por lo que se aproxima al concepto de pobreza medida como insuficiencia de ingresos.

Al incorporar las transferencias estatales, es decir, el paso del ingreso neto al disponible, se produce una reducción amplia de la pobreza, especialmente de la extrema (gráfico 8.16). De las contribuciones en dinero, las pensiones no contributivas son las que individualmente reducen más la pobreza, seguidas por las becas para estudiar. Los comedores escolares son los que más aportan a la reducción de los subsidios en especie.

En el 2018, el Estado logró disminuir la pobreza extrema en 4,1 puntos porcentuales y la pobreza total en 5,3 puntos porcentuales (medidas con las

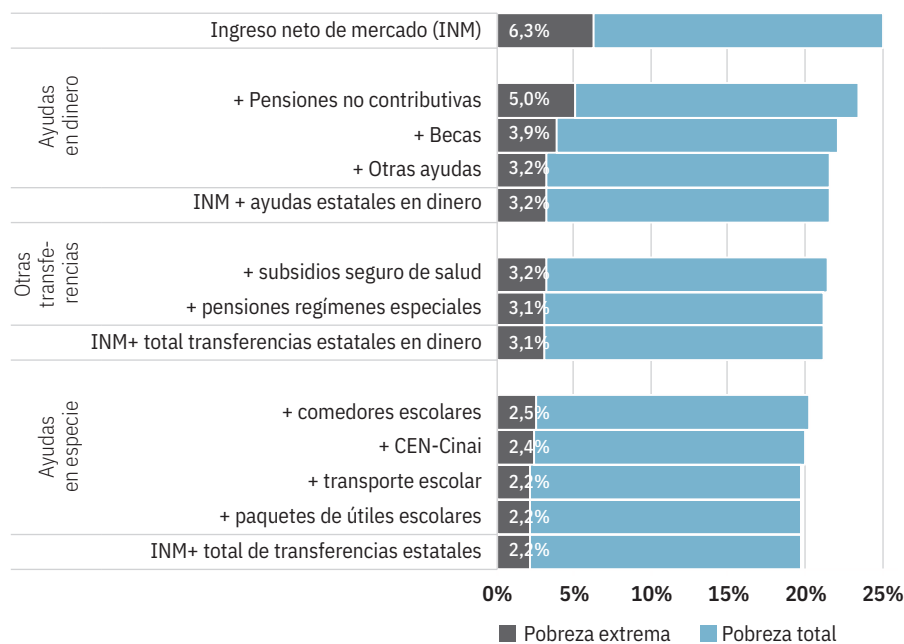
líneas de pobreza del INEC). Aunque la mayor reducción absoluta corresponde a la pobreza total, en términos relativos la pobreza extrema podría caer hasta en un 70% con las transferencias del Estado.

Entre el 2013 y el 2018 también se reduce la incidencia de la pobreza y aumenta el impacto de las ayudas del Estado sobre los ingresos de las personas y los hogares. Según la Enigh 2013, las transferencias estatales reducían la pobreza extrema en 3,1 puntos porcentuales y la total en 4,3. En el 2018 el efecto se amplía a 4,1 y 5,3 puntos porcentuales, respectivamente.

Las políticas de atención integral a las familias y de mejoramiento del capital humano de sus miembros intentan sacar de la pobreza a más familias, permiten romper posibles ciclos y dotar de mejores herramientas para incorporarse al mercado laboral a las personas en edad de trabajar. Asimismo, el mejoramiento del enfoque de las transferencias estatales permitiría, eventualmente, observar mayores reducciones en la pobreza (Mata et al., 2020).

Gráfico 8.16

Incidencia de la pobreza total y extrema, según el aporte al ingreso de las ayudas estatales. 2018 (porcentaje de personas)



Fuente: Mata et al., 2020, con datos de Enigh, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESIGUALDAD DEL INGRESO CON LAS ENIGH,

véase Mata et al., 2020, en www.estadonacion.or.cr

El déficit fiscal y la desaceleración económica destruyen el financiamiento de áreas clave del desarrollo humano

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. Como se señaló en la sección anterior, el mal desempeño del mercado de trabajo y la elevada desigualdad del ingreso han provocado que el aporte de la inversión social sea cada vez mayor, para complementar los pocos recursos que reciben especialmente los hogares pertenecientes a los grupos más pobres y vulnerables.

En 2019 e inicios del 2020 la difícil situación fiscal del país, con un déficit cercano al 7% del PIB, así como la desaceleración de la economía, que menoscaba la recaudación fiscal y las contribuciones a la seguridad social, habían erosionado significativamente las fuentes de financiamiento de muchas de las áreas clave del desarrollo humano: las instituciones del sector social, los recursos dirigidos hacia los programas sociales focalizados de combate a la pobreza y la educación pública, justo cuando el país necesitaba mayores aportes para contener el deterioro que sufrirán muchos hogares, como consecuencia de la contracción de los ingresos y del significativo incremento del desempleo provocado por la pandemia. Ciertamente, entre 2018 y 2019, se hizo un último esfuerzo por expandir la inversión social pública pero, en el contexto antes indicado, este aumento se asentó sobre bases precarias y crecientemente insostenibles.

ISP volvía a crecer en 2019, luego de tres años de desaceleración

El seguimiento a la inversión social pública (ISP) es un indicador importante (aunque no el único) para valorar la gestión social desde el ámbito estatal. La ISP se entiende como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrando transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios a bajo costo o en forma gratuita. Este análisis se basa en el estudio realizado por Mata y Trejos (2020), preparado como insumo para este Informe.

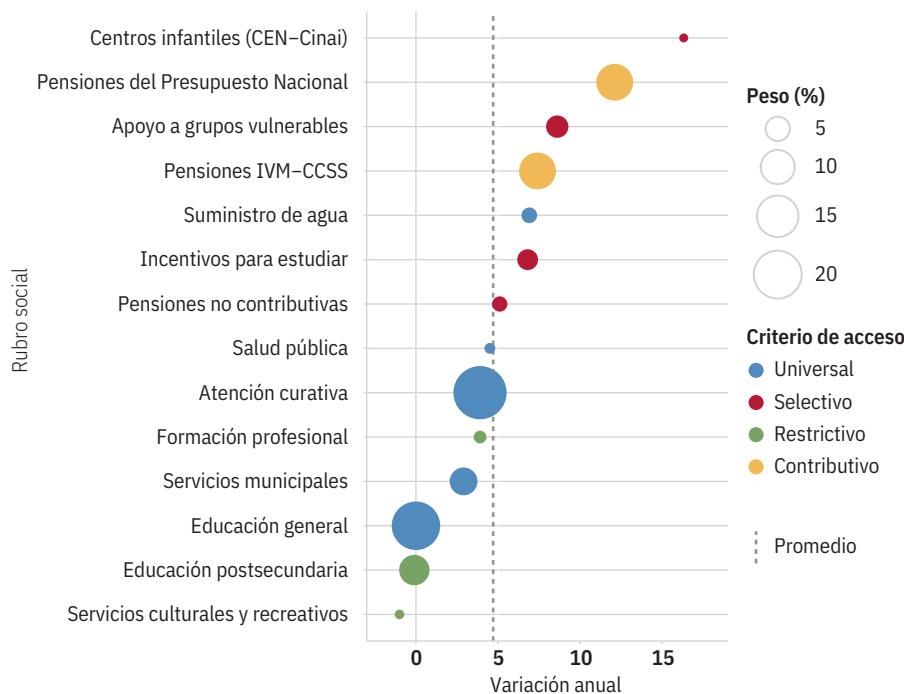
Luego de tres años de desaceleración del crecimiento real de la ISP, como resultado de un creciente deterioro en las finanzas públicas; en el año 2019 dio muestras de recuperarse a pesar de que, en el contexto, empeoran los desequilibrios fiscales. Así, la ISP total y, por habitante, muestra las segundas tasas de expansión real más altas de la última década (4,7% y 3,6%, respectivamente), solo superadas por las alcanzadas en el 2015. Los dos años coinciden con el primer año en que las administraciones Solís y Alvarado presentan presupuestos propios.

De acuerdo con lo que ha sucedido en los últimos años, cuando se desagrega la ISP según el marco de la política social, esta evolución positiva reportada en 2019 no es ni generalizada ni uniforme ni responde a gastos discrecionales. El gráfico 8.17 resume la variación por programas sociales y criterios de acceso¹⁷, según peso relativo. Esferas más grandes indican que esa categoría recibe mayor porcentaje de la ISP.

Los programas que indican mayor expansión real del financiamiento que ofrecen por encima de la media nacional, se asocian a políticas de protección social, con rubros ineludibles como son las pensiones contributivas. También destaca la prioridad otorgada a los programas focalizados. Por el contrario, se ubica por debajo del promedio la política social universal de educación y salud.

Gráfico 8.17

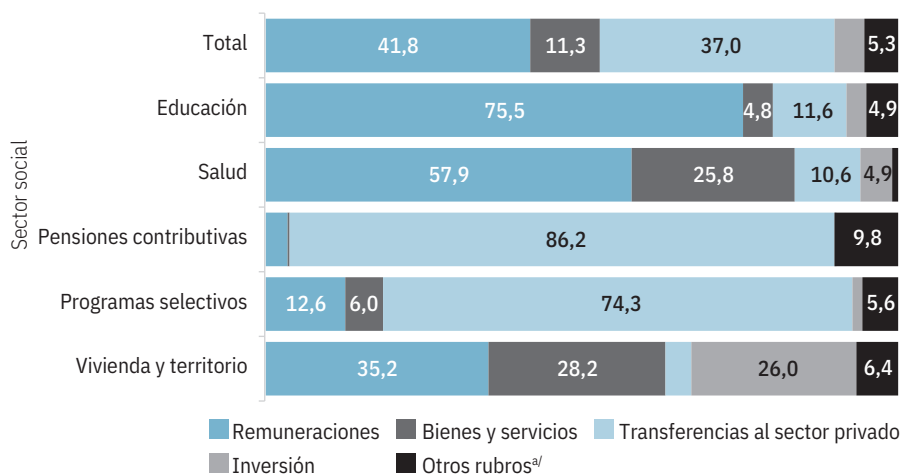
Variación real anual de la inversión social pública (ISP), por programa social, según criterio de acceso y peso relativo^{a/}. 2018-2019



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. La línea vertical punteada representa la variación media de todos los sectores sociales. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP y el color identifica el criterio de acceso. Fuente: Mata y Trejos, 2020, con datos de la STAP.

Gráfico 8.18

Composición de la inversión social pública, por sector social, según rubro. 2019



a/ Los otros rubros incluyen: intereses, transferencias corrientes y de capital al sector público y al sector externo y concesión neta de préstamos. Fuente: Mata y Trejos, 2020, con datos de la STAP.

La función de protección social, definida en sentido amplio cuando se incluyen todos los programas sociales selectivos, muestra la mayor expansión (8,9%). Las pensiones contributivas continúan un crecimiento importante, constituyen el gasto menos discrecional de todos, y es el que más aumenta: 9,8%, fenómeno que se ha presentado durante casi una década.

Aunque las pensiones con cargo al presupuesto del gobierno central muestran un mayor aumento (12%), no es provocado directamente por el pago de las pensiones, que crecen solo un 2,3%, sino a otras partidas, particularmente los pagos a la CCSS, probablemente asociados a deudas atrasadas.

La inversión educativa ha ido perdiendo peso y se restringió por segundo año consecutivo (0,9%). En el 2019, el estancamiento se observa tanto en la educación general, que se manifiesta en la contracción de las transferencias a las juntas de educación como en la postsecundaria. Sin embargo, en ambos servicios, las remuneraciones, que son el rubro principal de gasto, siguen creciendo de modo que no se prevé una reducción en la cantidad de los servicios ofrecidos, sino en su calidad (Mata y Trejos, 2020).

La inversión social en salud continuaba creciendo por segundo año consecutivo (4,2%). Mientras que vivienda y territorio prolongó su expansión por octavo año (6,4%). Los servicios culturales y recreativos mantenían su peso marginal en la inversión social y su bajo nivel de prioridad (-1%).

Mata y Trejos (2020) desagregaron la estructura de la inversión social pública, y la denominaron “rubro social”. Este clasificador agrupa los recursos de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio adquirido, y las transferencias que se realizaron. El gráfico 8.18 resume los resultados obtenidos.

El análisis de la expansión entre 2018 y 2019 muestra que, globalmente, el dinamismo de los distintos rubros tiende a ser inverso a su peso relativo. Según la ISP total, las remuneraciones son el rubro más importante, pero son los que menos se expanden en el último año (1,9% real), por lo que no explican el repunte de la

ISP. El 86% del gasto en remuneraciones se asocia con los programas sociales universales.

Las transferencias al sector privado constituyen el segundo rubro en importancia. Su principal componente son las entregas a personas, seguido de las que se otorgan a instituciones privadas sin fines de lucro. Este factor crece en el 2019 de igual forma que la ISP (4,5% versus 4,7%), por lo que es importante para explicar parte de la expansión. Es importante destacar que el 57% corresponde al pago de pensiones contributivas y el 26% a los programas sociales selectivos.

El tercer elemento, aunque su impacto es bastante menor, es la compra de bienes y servicios. Este sí crece por encima de la media (5,4%) y aporta al repunte de la ISP. El 59% corresponde a los servicios de salud y un 22% a vivienda y territorio, por lo que se vinculan con los programas sociales universales. Los otros dos rubros pesan alrededor del 5% de la ISP cada uno y fueron los más dinámicos. Un análisis más exhaustivo por sector y programa social se puede consultar en el estudio de Mata y Trejos (2020), en el sitio www.estadonacion.or.cr.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA,

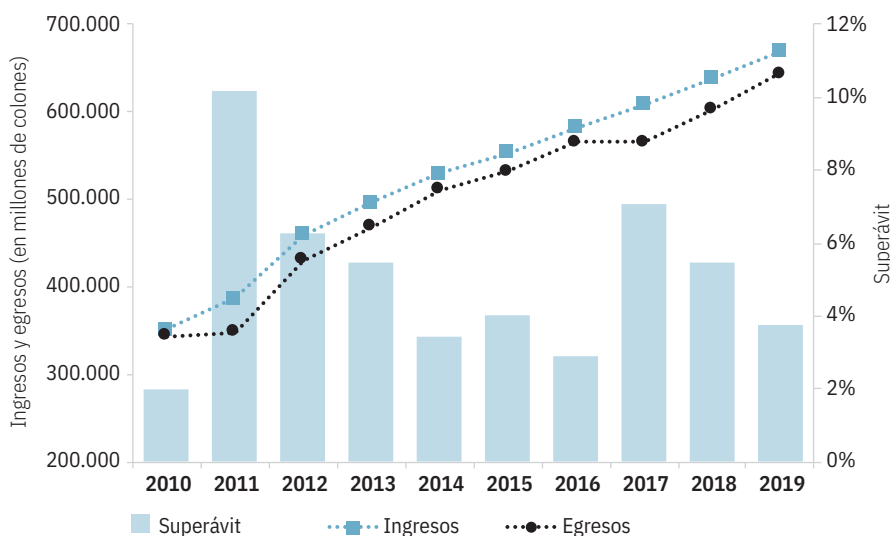
véase Mata y Trejos, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Aunque se requiere mejorar la focalización de Fodesaf, este resultaría insuficiente para atender la demanda insatisfecha

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, cumplió 45 años como una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. En 2009 fue objeto de una reforma legal (Ley 8783) dirigida a asegurar el financiamiento proveniente del Gobierno y a ordenar la distribución de, al menos, la mitad de sus recursos, entre programas que ya costaba y que anteriormente se cargaban al Presupuesto Nacional. El seguimiento de este tema

Gráfico 8.19

Ingresos y egresos efectivos y superávit^{a/} del Fodesaf (millones de colones corrientes)



a/ Corresponde al porcentaje de los ingresos efectivos no ejecutados.
Fuente: Mata y Trejos, 2020, con datos de las liquidaciones del Fodesaf.

fue realizado por Mata y Trejos (2020), como insumo para este capítulo.

En el año 2019, los ingresos efectivos de este fondo ascendieron a 669.352 millones de colones, equivalente a un 1,8% del PIB. De estos recursos, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) giró a las instituciones ejecutoras 644.036 millones, por lo que cerró el año con un superávit de 25.317 millones de colones, que corresponde a un 3,8% de sus ingresos efectivos (gráfico 8.19).

El 70,9% de los recursos se giraron a instituciones incluidas en las leyes con un porcentaje fijo o mínimo, el 22,9% correspondió a transferencias de recursos adicionales a esas instituciones, y el restante 6,2% se giró a otras instituciones y programas sociales (Desaf, 2019).

La gran diversidad de programas dificulta realizar un análisis exhaustivo de todos ellos. El desglose detallado de los recursos trasladados a las unidades ejecutoras en cada programa específico y su evolución durante la presente década se puede consultar en el estudio de Mata y Trejos (2020), disponible en el sitio www.estadonacion.or.cr.

A partir de los informes que las entidades ejecutoras presentan a la 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: las pensiones del RNC (de la CCSS); la red de cuidado, conformada por los CEN-Cinai¹⁸ (del Ministerio de Salud) y el IMAS, y las becas para estudiar (Fonabe, “Creceemos¹⁹” y “Avancemos”, del IMAS). En 2018 los montos que recibieron estos programas, según la liquidación reportada del Fondo, fueron respectivamente: 156.000 millones de colones (24,2% del Fondo), 56.777,4 millones (8,7%) y 68.732 millones (10,7%). De estos últimos, 10.888 millones (1,7%) se giraron a Fonabe.

Cada programa tiene bien delimitada su población objetivo²⁰. Con datos de las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) se calcularon las coberturas efectivas, correspondientes a la proporción de beneficiarios (personas que declararon recibir el beneficio y cumplen los criterios de acceso) con respecto al total de la población objetivo. Los resultados se presentan en el gráfico 8.20. En dos

programas la cobertura real mejoró entre 2013 y 2019, mientras que, en el último año, se redujo en la red de cuidado²¹. Los avances fueron mayores entre las personas en condición de pobreza extrema.

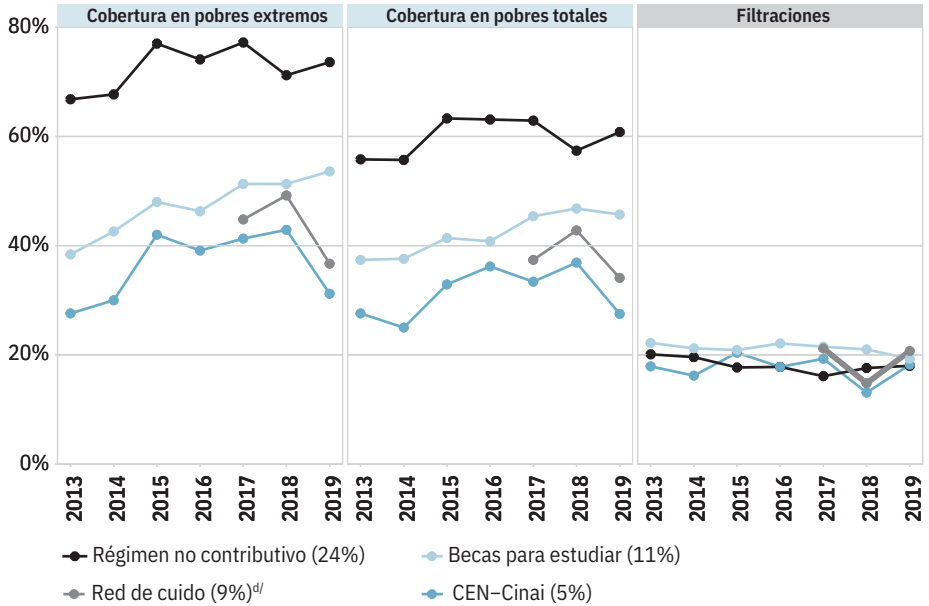
Mención especial merece el RNC. Aunque en el 2019 aumentó su cobertura efectiva, esta no llegó a los niveles observados en el 2015 y el 2017. Esto se debe a que la población adulta mayor en pobreza está creciendo con mayor celeridad que la capacidad del programa para atenderlos. De seguir esta tendencia, lo cual es altamente probable dado el envejecimiento de la población que se vive en el país, la meta de universalizar la atención de este sector plantea un reto importante: es el programa de mayor consumo del gasto del Fodesaf, por lo que requeriría de fuentes adicionales de financiamiento. Además, es importante aumentar la cobertura contributiva a los regímenes de pensiones de la CCSS.

Entregas anteriores de este Informe han reportado las filtraciones, es decir, la proporción de personas que reciben el beneficio sin cumplir los requisitos establecidos. Si se considera la dinámica de entrada y salida de la pobreza de un año a otro, el enfoque para analizar este tema no excluye de la población objetivo a los beneficiarios en situación de vulnerabilidad; es decir, las filtraciones se calculan únicamente con base en los beneficiarios ubicados en grupos de ingreso medio o alto. El gráfico 8.20 muestra que estas han oscilado en un 20% en la presente década (Mata y Trejos, 2020).

Los resultados de la focalización de los programas analizados muestran un margen de mejoramiento: si se eliminaran las filtraciones de beneficiarios que no se encuentran en condición de pobreza, podría ampliarse el rango de los usuarios. Sin embargo, aún eliminando las filtraciones no sería posible, para la mayoría de los programas, atender al total de su población objetivo. Esta conclusión no significa que el esfuerzo por mejorar la focalización pierda importancia, pues siempre resulta clave la fiscalización del Fodesaf sobre la ejecución y la rendición de cuentas por parte de las instituciones ejecutoras; así mismo, sigue siendo de gran importancia implementar

Gráfico 8.20

Coberturas^{a/} y filtraciones^{b/}, según programa social selectivo^{c/}



a/ Beneficiarios efectivos con respecto a la población objetivo. Se calcula con dos criterios de acceso según la condición de pobreza por ingresos.
 b/ Beneficiarios que no cumplen el requisito de estar en condiciones de pobreza o están en riesgo de caer en ella.
 c/ Los porcentajes, que aparecen entre paréntesis en la leyenda, indican la proporción del presupuesto del Fodesaf destinada a cada programa en 2019.
 d/ La red de cuidado está conformada por los CEN-Cinai y el IMAS. La información está disponible en las encuestas de hogares a partir del año 2017.
 Fuente: Mata y Trejos, 2020, con datos de la Enaho del INEC.

herramientas que permitan realizar evaluaciones sistemáticas y periódicas con el fin de eliminar duplicidades, y lograr mayor coordinación entre las distintas políticas sociales: el trabajo interinstitucional permite atender a las familias de manera integral (Mata y Trejos, 2020).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FODESAF Y PROGRAMAS SELECTIVOS,

véase Mata y Trejos, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Un 18% de la población de 18 años o más presentaba alguna condición de discapacidad

Una de las aspiraciones del desarrollo humano es promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna (Naciones Unidas, 2008). En Costa Rica, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (n° 7600) define esta condición como el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, y las barreras que les obstaculizan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas como consecuencia de la actitud o el entorno (artículo 2 de la Ley 7600).

Además de promulgar el marco de protección legal, el país ha hecho esfuerzos por recabar información acerca de la población con discapacidad, de manera que sirva de insumos para la elaboración de políticas públicas; al respecto, se han incluido preguntas en los dos últimos Censos de Población, así como en las encuestas de hogares. El trabajo más reciente fue emprendido por el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), en conjunto con el INEC, que diseñaron y aplicaron la Encuesta Nacional de Discapacidad (Enadis) del 2018 a la población de 18 años o más (Conapdis e INEC, 2019). El recuadro 8.3 presenta un resumen del enfoque de esta encuesta, que no es comparable con las mediciones anteriores sobre este tema en el país.

Con sustento en esta fuente de información, Pacheco y Elizondo (2020) analizaron el entorno socioeconómico en que viven las personas adultas con discapacidad, como un insumo para este capítulo. El principal hallazgo indica que las personas con discapacidad siguen enfrentando barreras que no les permitan aprovechar plenamente sus derechos, entre ellas sobresale el acceso a un ingreso digno, a pesar de un marco normativo que obliga a una amplia protección. Además, se determinó que el apoyo que reciben en su ámbito familiar es indispensable para su desarrollo. No se identificaron diferencias significativas en el logro educativo promedio entre las personas con discapacidad o sin ella. Además, la incidencia de la discapacidad aumenta con la edad, aspecto relevante por considerar debido a la transición demográfica avanzada que vive el país.

El estudio también identifica el perfil de las personas que le dan asistencia personal a las personas con discapacidad. En el país, este apoyo, además de ser brindado mayoritariamente por mujeres, se resuelve, en general, en el ámbito familiar. En este ámbito las hijas son las que, con mayor frecuencia, asisten a sus progenitores en esa condición.

La incidencia de la discapacidad, que se entiende como la proporción de personas de 18 años o mayores que presenta esta condición en un momento determinado,

Recuadro 8.3

Encuesta Nacional de Discapacidad 2018

La Encuesta Nacional de Discapacidad (Enadis) fue aplicada por primera vez en el país en el 2018, como un esfuerzo conjunto del Conapdis y el INEC. Se propone brindar información a partir del enfoque de derechos humanos, así como solventar compromisos que surgen de la Ley 8661 que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Enadis toma como referencia la Encuesta Modelo sobre Discapacidad (EMD) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que se aplica desde el año 2011. Uno de los países pioneros de este instrumento ha sido Chile que, en el 2015, realizó el II Estudio Nacional de la Discapacidad, basado en la EMD.

La OMS, a través de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), define la discapacidad “como el resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona y sus factores personales, y los factores externos que representan las circunstancias en las que vive esa persona” (OMS, 2001).

Por lo tanto, según la Enadis 2018 las personas en condición de discapacidad se definen como aquellas que sufren restricciones en su posibilidad de participación²² como producto de la interacción entre su condición de salud (enfermedad, trastorno o deficiencia) y las barreras contextuales, actitudinales y ambientales. La estimación se obtiene mediante un conjunto de modelos

probabilísticos sobre la teoría de respuesta al ítem, denominado como “modelo de crédito parcial para los constructos/conceptos de capacidad y desempeño”. Según la OMS, a cada persona se le aplica un modelo predictivo para contemplar el efecto de los factores ambientales y de capacidad, con los cuales se construye la escala de la discapacidad. Para más detalles, véase el documento metodológico de la Enadis 2018 (Conapdis e INEC, 2018).

La población de estudio de la Enadis 2018 fueron las personas con edades de 18 o mayores, residentes habituales de las viviendas individuales seleccionadas. No se incluye a residentes de viviendas colectivas (como hoteles, hospitales, asilos, cárceles, conventos o residencias colectivas). El diseño y selección de la muestra se basó en un marco modelo de viviendas del INEC (MMV-2011). El tamaño de la muestra fue de 13.440 viviendas.

El cuestionario incluye módulos para medir dimensiones esenciales para el cálculo de la prevalencia de la población en situación de discapacidad. Entre ellos están los factores ambientales, las condiciones de salud y la asistencia personal. También tiene secciones de condición de vivienda, características sociodemográficas, empleo e ingresos, percepción de la discriminación, salud sexual y violencia. La tasa de respuesta fue del 87,7%.

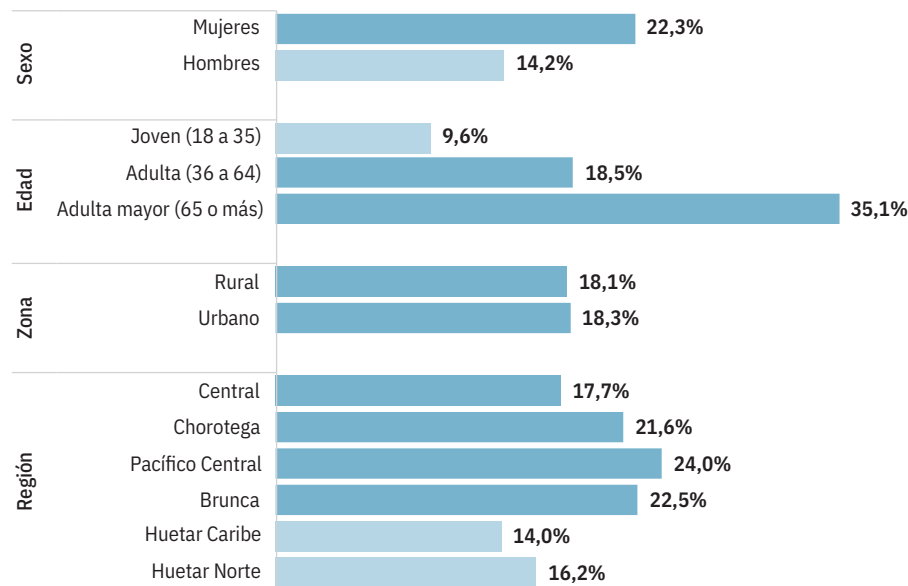
Fuente: Pacheco y Elizondo, 2020.

asciende al 18,2% según la Enadis 2018, lo que equivale a 670.640 personas, menos de una de cada cinco personas. Por grado de discapacidad, el 3,8% de la población la tiene de leve a moderada y el 14,5% severa. Es decir, cuatro de cada cinco personas con discapacidad presentan una situación severa.

El gráfico 8.21 muestra la incidencia de la discapacidad según características demográficas de la población. Superan el promedio nacional las mujeres, la población adulta mayor (65 y más años) y las regiones Chorotega, Pacífico Central y Brunca. No se observan diferencias significativas por zona y nacionalidad.

Gráfico 8.21

Incidencia de discapacidad en la población de 18 años y más, según características demográficas seleccionadas^{a/}. 2018

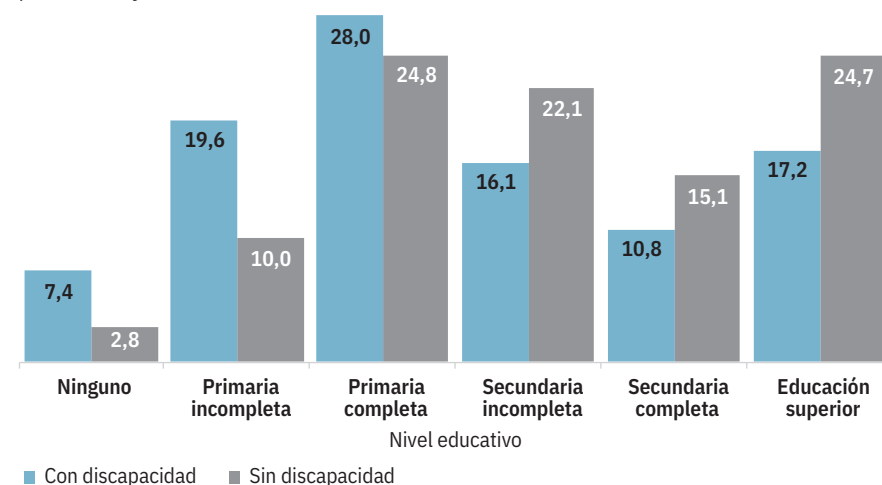


a/ Las características en color más intenso superan el promedio nacional de 18,2%.
Fuente: Pacheco y Elizondo, 2020, con datos de la Enadis 2018.

Gráfico 8.22

Nivel educativo de la población de 18 años y más, según condición de discapacidad. 2018

(porcentajes)



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2020, con datos de la Enadis 2018.

Una variable conexas con las relaciones familiares de cualquier individuo es su estado conyugal. De la población en situación de discapacidad, el 50,8% está

en unión libre o casada, el 29,0% está divorciada, separada o viuda, y el restante 20,1% está soltera. Otro factor relevante es la posición jerárquica que ocupa

cada miembro al interior de su hogar. El 56,2% de esa población ocupa la jefatura del hogar, el 23,6% es cónyuge y el restante 20,2% pertenece a otra relación de parentesco. A mayor edad, se incrementa el porcentaje de jefaturas: cerca de siete de cada diez en el caso de la población adulta mayor.

Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que el 80% de la población con discapacidad afirmó que estaba totalmente de acuerdo en señalar que su familia le permite participar en las decisiones. Además, cerca de dos de cada tres personas con discapacidad indicó que su vivienda le facilita la realización de sus actividades, cifra que sube al 71,3% en el caso de la discapacidad leve a moderada.

La distribución porcentual de esta población, según el quintil de ingreso per cápita del hogar, muestra dos aspectos relevantes. El primero es que la población con discapacidad severa se concentra más en los dos quintiles más bajos si se compara la condición leve con la moderada (55,6% versus 41,4%). Segundo, a mayor edad, aumenta la concentración en los dos quintiles más pobres (Pacheco y Elizondo, 2020).

Otro componente del entorno social de los individuos está relacionado con el acceso y los logros educativos. En razón de que la Enadis 2018 se aplicó a la población de 18 años y más, solamente el 11% de las personas con discapacidad tiene acceso a la educación. Sin embargo, en dos subgrupos destaca la asistencia a la universidad: 10,4% entre quienes tienen discapacidad leve a moderada y 14,1% entre la población joven con discapacidad. En ambos grupos también es representativa la asistencia a la educación secundaria.

En el ámbito educativo, las personas con discapacidad presentan menor logro educativo, con diferencias estadísticamente significativas con respecto a quienes no tienen discapacidad. Las primeras se concentran en los tres niveles más bajos, con la mayor brecha en primaria incompleta (9,6 puntos porcentuales) (gráfico 8.22).

La condición de actividad presenta diferencias estadísticamente significativas entre la población con discapacidad y sin ella. El porcentaje de personas que

se ubican fuera de la fuerza de trabajo es 24,6 puntos porcentuales mayor en el primer caso, que en el segundo. La principal razón por la que esta población no busca trabajo es la enfermedad o la condición de salud (50%).

En cuanto a la ocupación, la población con discapacidad alcanza una tasa del 39,8% mientras que, su contraparte, sube al 63,9%. La tasa de desempleo resulta 2,4 puntos porcentuales mayor (8,7% con discapacidad y 6,3% sin discapacidad).

En lo que respecta a las condiciones relativas a la infraestructura del lugar de trabajo de las personas ocupadas con discapacidad, el 58% indica que les facilita realizar las actividades requeridas y solamente el 5% señala que constituye un obstáculo. Cuando se consulta sobre la participación de las personas con discapacidad en organizaciones sociales y políticas durante el último año, las actividades religiosas o espirituales son las que obtienen mayores porcentajes (25,8%). Le siguen las organizaciones comunitarias y de ayuda social (como asociaciones de desarrollo, pro-vivienda, juntas directivas de condominios, juntas de educación, guías *scouts* u otros) con un 10%. Las actividades culturales (como música, teatro, danza, artes plásticas) son realizadas por el 5,8% de esta población. La Enadis 2018 también indagó sobre la participación en las elecciones del 2018, y encontró que votaron siete de cada diez personas con discapacidad.

En cuanto a la percepción que tiene la población con discapacidad para utilizar los servicios de salud cuando los necesita, el 35% manifiesta una impresión positiva, mientras que un 19% aduce lo contrario. Solamente el 7% de las personas con discapacidad manifiesta que no presenta padecimientos crónicos, y tres de cada diez mencionó cinco o más padecimientos.

De la población en situación de discapacidad, el 46,4% recibe asistencia de alguna persona, especialmente los que presentan discapacidad severa (98%). Al 66% lo asiste solo una persona, al 22,8% dos personas y al 11,2% tres o más. Menos del 10% de quienes brindan asistencia reciben pago regular por sus servicios.

Dos de cada tres personas que cuidan a la población con discapacidad son mujeres. Esta asistencia, además de ser brindada por mujeres, se resuelve, en su mayoría, en el ámbito familiar (90%). Al desagregar el cuidado por sexo y relación de parentesco, destaca que las hijas son las que con mayor frecuencia dan asistencia a sus progenitores con discapacidad. La única relación de parentesco en la que destaca el porcentaje de hombres se refiere al esposo o al compañero, con una diferencia de 1,9 puntos porcentuales a favor de ellos. Además, casi tres cuartas partes de las personas que asisten a la población en situación de discapacidad están fuera de la fuerza de trabajo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERSONAS CON DISCAPACIDAD,

véase Pacheco y Elizondo, 2020, en [en www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Algunos efectos sociales iniciales de la crisis provocada por la pandemia

El *shock* económico de la pandemia del covid-19, y la atención sanitaria han afectado, de manera desigual, las condiciones de vida y trabajo de amplios sectores de la sociedad. Al cierre de edición de este Informe no es posible predecir cuánto tiempo más se extenderá el control sanitario ni los efectos que la crisis económica ocasionará en el mediano plazo, factores que serían necesarios conocer para estimar con mayor certeza la magnitud de los impactos sociales.

Es claro que las medidas de distanciamiento físico aplicadas en la mayoría de los países del mundo para “suavizar” la curva de contagios y evitar el colapso de los sistemas de salud, han generado paralelamente efectos negativos en la actividad productiva y el mercado laboral. Aunque una parte de la población ocupada está en labores de teletrabajo, otra carece de posibilidades para que las trasladen a su lugar de residencia. Lo anterior, aunado a la caída del consumo, ha provocado una ola de despidos,

suspensión temporal de contratos, reducción de jornadas, lo cual afecta a una proporción importante de la población, que ha visto como sus ingresos se contraen y, por ende, se menoscaba su calidad de vida.

El sector educativo también se ha visto fuertemente impactado por las disposiciones de distanciamiento físico. Ante la imposibilidad de impartir clases de manera presencial en todos los niveles, estas han sido reemplazadas por modalidades a distancia. El problema es que ni el personal docente, ni los hogares ni sus miembros estaban preparados para asumir este cambio radical en tan corto plazo. La carencia de un acceso universal a conexiones estables de Internet en las viviendas, la escasez de una computadora para cada persona que la requiera, junto con las deficiencias en la formación del personal docente en temas de educación virtual, han ocasionado que se amplíen las brechas en las oportunidades educativas, situación que afecta con más intensidad a las poblaciones más pobres y vulnerables.

Nuevamente, son los estratos de mayor ingreso los que han podido resolver con celeridad estos cambios, y se han adaptado mejor a la “nueva realidad” en los primeros meses de pandemia. Como se analizó en la primera parte de este capítulo, la elevada desigualdad social que tenía el país antes del *shock* demuestra que, ante el impacto de la crisis, emergen las fracturas que dividen a la sociedad, y colocan a los sectores sociales que sufren pobreza, exclusión y desigualdad en situaciones de gran vulnerabilidad. Lo anterior demuestra lo importante que es sostener el financiamiento de la política social, mejorar su eficiencia e innovar los programas sociales dirigidos a los grupos que se verán más afectados, con el fin de evitar mayores retrocesos en materia de desarrollo humano como consecuencia de las crisis.

Segundo trimestre del 2020 muestra afectación generalizada en el empleo

Durante el segundo trimestre del 2020 (II-2020), que comprende los meses de abril, mayo y junio, momento en que

inician los efectos de la pandemia en Costa Rica, el mercado laboral sufrió cambios importantes en relación con los patrones observados en los dos años previos. El siguiente análisis compara los resultados de la Encuesta Continua de Empleo en los segundos trimestres del período 2018-2020, última medición disponible al cierre de edición de este capítulo.

La tasa neta de participación laboral como se explicó en la primera parte de este capítulo, había crecido de un 60,9% a un 63,0% entre 2018 y 2019, pero cayó a un 57,6% en el II-2020. Esto significa que la población que está fuera del mercado laboral aumentó en más de 5 puntos porcentuales, es decir, salieron del mercado 235.290 personas (gráfico 8.23).

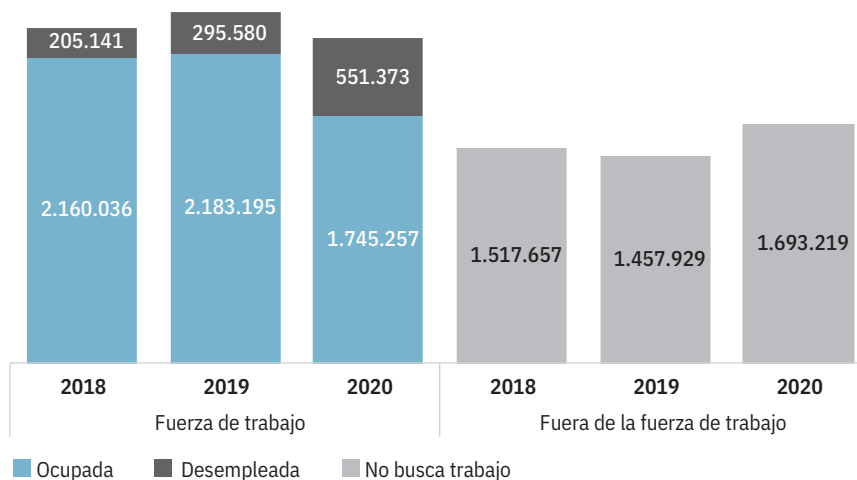
La fuerza de trabajo era de 2.296.630 personas en el II-2020, hubo una contracción neta de 182.145 participantes respecto al mismo período en 2019 (-7,3%) y 68.457 en el 2018. Tanto las tasas de participación, como las de ocupación laboral, se redujeron considerablemente en el II-2020 para todos los grupos, aunque con algunos matices. La caída en la tasa de participación fue impulsada por el desplome de las zonas rurales y de las mujeres, lo que no implica que sus contrapartes urbanas y masculinas tuvieran un desempeño positivo, pues también se contrajeron, pero en menor proporción.

Tal como se analizó en la primera parte de este capítulo, la cantidad de ocupados había crecido poco entre 2018 y 2019 (1,1%). No obstante, en el II-2020 se redujo en 437.938 personas (-20,1%), para situarse en 43,7%, lo que implica un descenso de 11,7 puntos porcentuales (gráfico 8.24). De los empleos perdidos, 329.196 correspondían a zonas urbanas y 108.742 a las áreas rurales.

La afectación más severa tiene sesgo femenino. De los puestos perdidos en el II-2020, el 52,5% fueron mujeres (229.728), mientras que hubo 208.210 hombres. El problema es que la cantidad de mujeres ocupadas (846.261) en el 2019 era considerablemente menor a los hombres ocupados (1.336.934), por lo que el impacto es aún más significativo, lo que significa que perdieron su empleo el 27% de las mujeres versus el 16% de los hombres. La cantidad de ocupadas

Gráfico 8.23

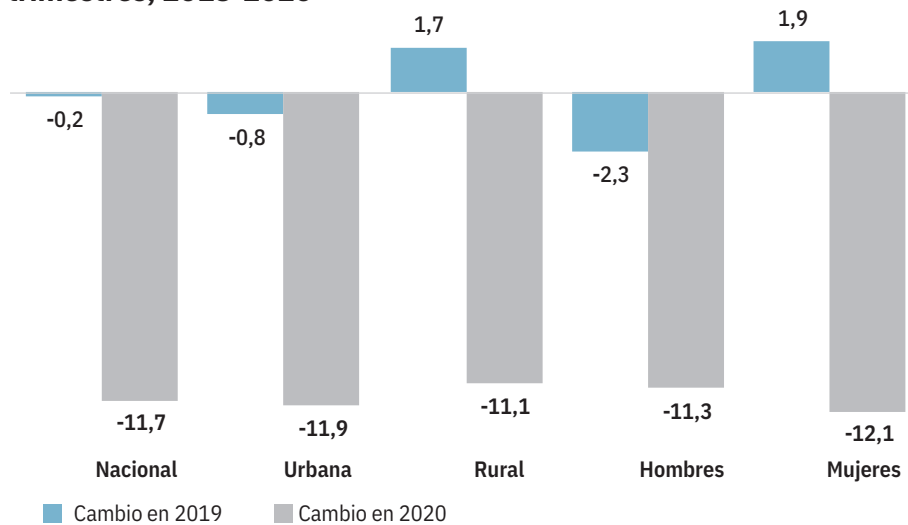
Variación en la cantidad de personas de 15 años o más, según participación en la fuerza de trabajo. Segundos trimestres, 2018-2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 8.24

Variación en la tasa de ocupación, por zona y sexo. Segundos trimestres, 2018-2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

se sitúa ahora en 616.533 mujeres, cifra similar a la observada en el 2011; es decir, casi una década de retroceso.

En términos de tasa de ocupación, la masculina se redujo en 11,3 puntos porcentuales, mientras que la femenina lo hizo en 12,1 puntos. La tasa de ocupación femenina (31%) no tiene

precedentes en las mediciones de las ECE, que iniciaron en el año 2010; sin embargo, al utilizar una fuente alternativa como las encuestas de hogares, aunque no son cifras estrictamente comparables, implican un retroceso de 30 años con valores semejantes a los observados a principios de la década de los años noventa en el país.

El análisis por ocupación entre los segundos trimestres del 2019 y 2020 revela algunos detalles importantes:

- En términos absolutos, los puestos de menor cualificación son los que experimentaron la mayor cantidad de pérdidas de plazas laborales. Las “ocupaciones elementales” y “trabajadores de los servicios y vendedores” representaron el 55% de la contracción laboral. El grupo “profesional” significó el 23% (con 101.749 empleos perdidos).
- La situación cambia al comparar la tasa porcentual de reducción del empleo, por categoría, entre 2019 y 2020. Por ejemplo, el grupo más afectado fue el de “dirección y gerencia”, en el que un número cercano a uno de cada tres puestos desapareció durante la pandemia. Las personas que trabajan “en servicios y vendedores” y “técnicos y profesionales de nivel medio” se ubican en los lugares dos y tres en cuanto al impacto individual, con caídas cercanas al 27%.

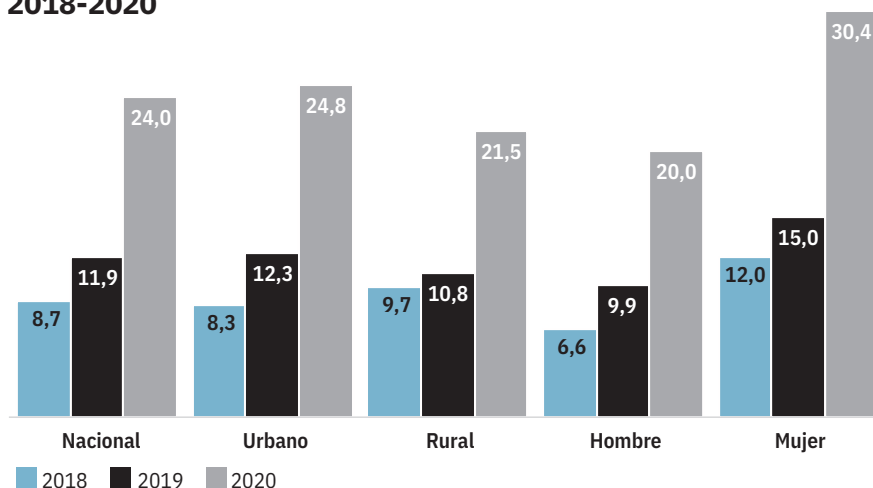
- La pandemia parece profundizar la crisis laboral que se venía gestando desde años anteriores en algunos segmentos específicos. Por ejemplo, entre II-2018 y II-2019, cuatro categorías de trabajo ya habían experimentado contracciones en cuanto al número de ocupados: “personal de apoyo administrativo”, “trabajadores de los servicios y vendedores”, “operadores de instalaciones y máquinas” y “ocupaciones elementales”.

Tasa de desempleo alcanzó la cifra récord del 24%

En materia de desempleo, el país alcanzó la tasa *récord* del 24% en el segundo trimestre del 2020, que prácticamente duplica la del año anterior y que elevó el número a 551.373 personas desempleadas. Esto significa un aumento de 255.793 personas, de las cuales el 49% son mujeres y el 78% residentes urbanos. En cuanto a su incidencia, la mayor tasa es la femenina (30%), para una brecha de 10 puntos porcentuales respecto a la masculina. El desempleo rural persiste en niveles inferiores si se compara con el urbano (gráfico 8.25).

Gráfico 8.25

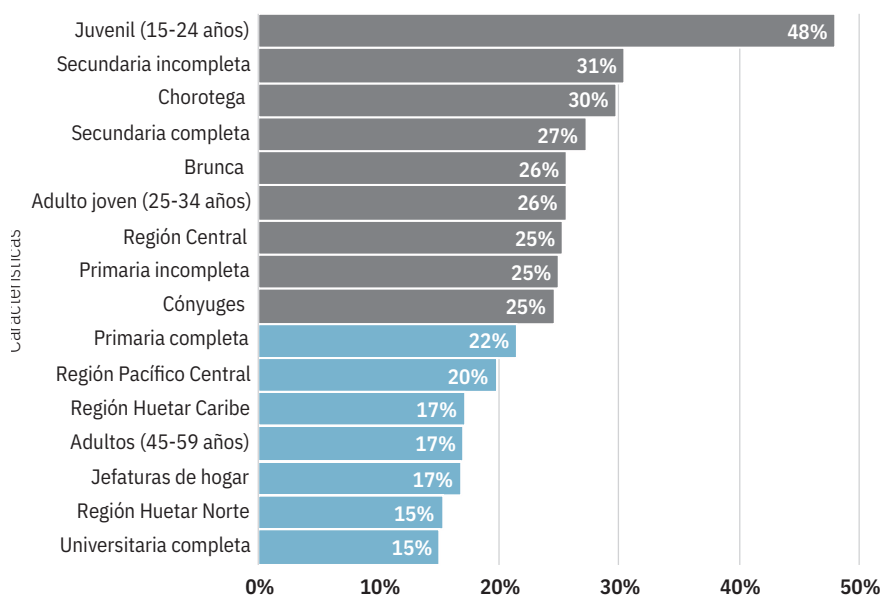
Tasas de desempleo, por zona y sexo. Segundos trimestres, 2018-2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 8.26

Tasas de desempleo, por características seleccionadas. Segundo trimestre 2020



Fuente: Pacheco, 2020b, con datos de las ECE, del INEC.

Al desagregar la tasa de desempleo para diferentes grupos ninguno se escapa de los efectos de la crisis, sin importar sus condiciones previas (gráfico 8.26). Los mayores porcentajes corresponden a las personas en edades que oscilan entre 15 y 24 años (la mayor del país, 48%), la

región Chorotega (29,8%) y personas con educación secundaria completa (27,2%) o incompleta (30,5%).

Sin embargo, los segmentos de altas tasas no son, necesariamente, los que han experimentado el cambio más sustantivo como producto de la pandemia.

Por ejemplo, en cuatro casos la tasa de desempleo actual es, al menos, 2,5 veces superior a la existente un año atrás: personas de 45 a 59 años, de 60 años o más, primaria incompleta y jefaturas de hogar.

En las regiones Brunca, Chorotega y Central, una de cada cuatro personas que busca empleo no lo encuentra. Las dos últimas regiones sufrieron los aumentos más significativos en relación con el 2019. Un segundo grupo corresponde a niveles que se ubican en posiciones inferiores al 20%, donde sobresalen las dos Huetares Norte y Caribe.

Por último, el desempleo entre jefaturas de hogar creció 2,8 veces, hasta alcanzar un 16,8%, una dinámica que permite anticipar un crecimiento considerable de la tasa de pobreza en el 2020.

La tasa de desempleo ampliada, que incluye adicionalmente a la población que desistió de buscar empleo, porque no lo encontraba, elevaría en un porcentaje cercano al 10% el desempleo abierto. Así, entre las mujeres, se incrementa al 33,6%.

Un detalle importante es que tradicionalmente la tasa de desempleo ampliada de las zonas rurales era más alta que la de las zonas urbanas. Sin embargo, la situación se invirtió en el 2020: 26,8% en las áreas urbanas versus 25,7% en las rurales. La razón es que en las zonas urbanas el aumento del desempleo ha sido notable. Es decir, un grupo mayor de la población urbana que deseaba trabajar hizo gestiones para conseguir un empleo, pero en las áreas rurales no ocurrió lo mismo, por lo que se clasificaron como desalentadas, lo que a su vez podría explicar la menor tasa de desempleo rural.

Algunos indicadores de calidad del empleo mejoran en el segundo trimestre del 2020, pero no por las razones correctas

Los cambios observados en dos indicadores de calidad de empleo mostraron, en el primer trimestre de la pandemia, un comportamiento inesperado. El porcentaje de ocupados con seguro, que se mantenía en un valor cercano al 69%, subió en el II-2020 al 73,8%; mientras que el empleo informal, que mostró aumentos importantes entre 2018 y 2019, como se

explicó ampliamente en la primera parte de este capítulo, se contrajo en más de 7,5 puntos porcentuales.

Cuando se analiza el contexto en que se producen esas cifras, puede advertirse que los cambios son parte de una misma historia: los trabajadores en condición de informalidad han sido parte de los grupos más afectados por la dinámica negativa generada por la pandemia. La informalidad cae, no porque los puestos se hayan transformado en empleos formales, sino porque la crisis los ha expulsado de sus propios ámbitos de trabajo: empresas/entidades donde laboraban con determinadas condiciones contractuales, o labores que realizaban en la vía pública, donde ofrecían productos. Hipotéticamente, podría plantearse que los trabajadores que laboraban con contratos temporales eran más vulnerables a los despidos repentinos, y dejaron en una mejor posición a las personas asalariadas formalizadas. Una explicación asimilar aplica para entender el aumento en el porcentaje del aseguramiento, pues quienes conservan sus empleos posiblemente es el sector más formal del mercado laboral.

El otro indicador considerado, las personas ocupadas con subempleo, se duplicó en el 2020 en relación con el 2019. Los datos muestran que uno de cada cinco trabajadores labora menos de 40 horas por semana. Aunque en el segundo trimestre del 2020, esta realidad afecta en la misma proporción a mujeres y a hombres (20%), en relación con las primeras aumentó en 6,2 puntos porcentuales, mientras que en cuanto a los hombres lo hizo en 12,8 puntos, con respecto al año 2019.

Al combinar los resultados de desempleo y subempleo, los datos parecen sugerir que, ante la pandemia, las mujeres enfrentaron una cantidad superior de despidos, mientras que a los hombres se les redujeron las jornadas en mayor proporción. Una de cada dos mujeres busca empleo o trabaja menos horas de las que desearía, en los hombres esta proporción corresponde a dos de cada cinco.

Entre las políticas positivas en temas laborales que sirven para mantener el distanciamiento físico y controlar la pandemia del covid-19, está el aumento del

teletrabajo. Aunque se carece de datos previos, la ECE del segundo trimestre del 2020 indagó esta situación. Los resultados muestran que la población ocupada que realiza labores en la modalidad de teletrabajo o exclusivamente vía internet en su hogar, representa el 14,0 %. De estos, el 51,9% son mujeres y el 48,1 % hombres. La mayor parte desempeña funciones profesionales y técnicas. Una característica de esta modalidad de trabajo es que el 19,3% de las personas asalariadas iniciaron teletrabajo o aumentaron los días “teletrabajables” durante la emergencia sanitaria (INEC, 2020).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AFECTACIÓN EN EL EMPLEO POR LA PANDEMIA,

véase Pacheco, 2020b, en www.estadonacion.or.cr

En riesgo el financiamiento de la inversión social pública, cuando más se requiere

La inversión social pública (ISP), analizada en la primera parte de este capítulo, es la fuente de financiamiento de los programas sociales selectivos y de los servicios de salud y educación con el que, pese a las endeble condiciones fiscales, el país pueda enfrentar la pandemia provocada por el covid-19.

Además de esta inversión, se requerirán otras medidas para evitar que se repita lo sucedido durante la crisis de inicios de los ochenta, cuando en poco tiempo se perdió una cuarta parte de la inversión social por habitante. No se debe olvidar que se necesitaron veinticuatro años para empezar a recuperar dicha inversión, y 34 años para alcanzar los niveles precrisis de los ochenta. Durante esa época, la inversión educativa fue la más afectada (estaba estancada antes del *shock* pandémico) el recorte que sufrió limitó las oportunidades de toda una generación e impactó el desarrollo del país (Mata y Trejos, 2020).

Además, es muy probable que Fodesaf afronte una fuerte contracción en los ingresos y en las transferencias de los

programas sociales por estar directamente ligados a la actividad económica, en el momento en que el país necesita mayores aportes a la lucha contra la pobreza.

En efecto, las transferencias del Gobierno hacia Fodesaf dependen no solo de las finanzas públicas, que ya se venían deteriorando, sino de la recaudación que el Gobierno logre a través del impuesto sobre el valor agregado. Por esa razón, cuando el consumo interno disminuye en una economía desacelerada, los ingresos por este concepto pueden disminuir y arriesgar la sostenibilidad de las transferencias al Fondo.

Además, la fuente de financiamiento que ha sido más estable, tanto por su crecimiento como por su participación ha sido el recargo sobre las planillas. Sin embargo, estos ingresos también dependen, entre otros factores, de la estabilidad y la bonanza de la economía nacional y de sus empresas. Ante la crisis económica que se augura como consecuencia del covid-19, el parque empresarial nacional también será afectado, lo que producirá una disminución de los ingresos del Fodesaf, y de la posibilidad de mantener la política social selectiva del país.

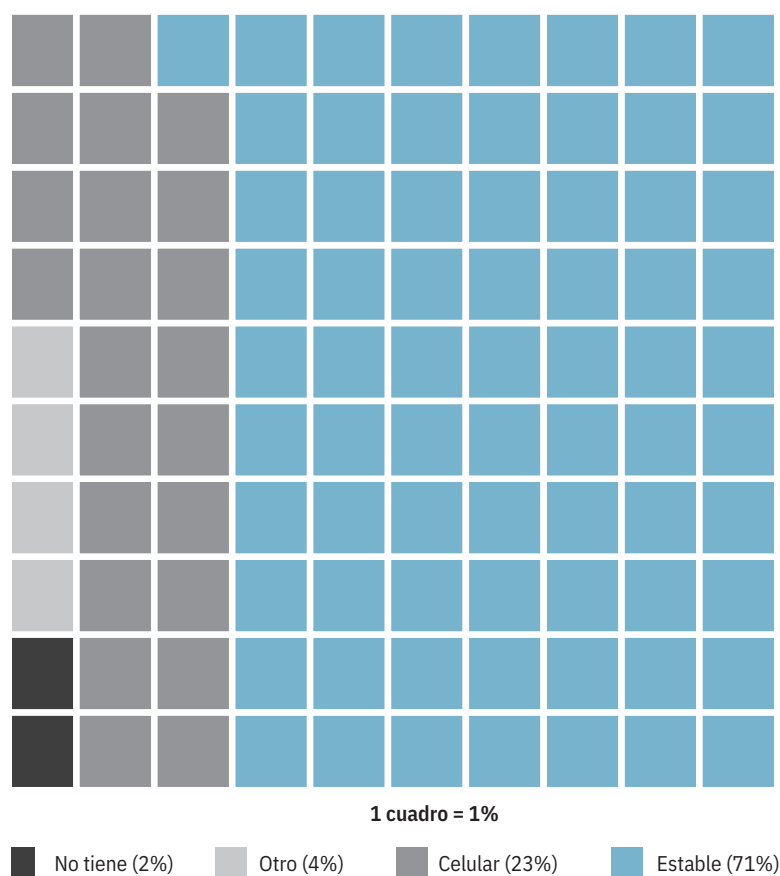
De esta forma, ambas fuentes de financiamiento pueden disminuir en tiempos de crisis, por estar directamente ligadas a la actividad económica nacional. En consecuencia, es necesario que el país posea mecanismos que le permitan financiar los programas sociales selectivos permanentes, así como los programas nuevos temporales en momentos de crisis. Es necesario desarrollar métodos de financiamiento que sean sostenibles para desarrollar política social selectiva contracíclica (Mata y Trejos, 2020).

Modalidad de educación a distancia profundiza las brechas del sistema educativo

Ante la imposibilidad de impartir las lecciones de manera presencial, para respetar las medidas de distanciamiento físico y controlar la tasa de contagios del covid-19, se ha implementado la modalidad de aprendizaje a distancia. No obstante, debido a la brecha digital, que se manifiesta en un acceso parcial a conexiones de Internet estables, pues no

Gráfico 8.27

Tipo de conexión a internet del personal docente. Abril-mayo, 2020



Fuente: León y Gómez Campos, 2020, con datos del PEN-MEP.

todas las viviendas ni en todas las zonas del país esta ha sido una opción viable para muchos estudiantes y para el personal docente. Los educadores enfrentan, además, deficiencias en su formación en temas relacionados con la educación virtual.

El Programa Estado de la Nación (PEN), y el Ministerio de Educación Pública (MEP), aplicaron una encuesta en línea²³ a 42.074 docentes de centros educativos públicos en todo el país, con el objetivo de indagar acerca de su interacción con los estudiantes en medio de esta nueva modalidad de trabajo.

León y Gómez Campos (2020) analizaron los primeros resultados de esa encuesta. El primer hallazgo señala que

la mayoría de los y las docentes reporta tener acceso a internet mediante una conexión estable. Es decir, tienen internet a través de teléfono fijo, cable coaxial o fibra óptica. Pero hay un 25% del personal con conexiones inestables (teléfono celular), o que carecen de ella lo que representa, de entrada, una barrera para impartir sus clases a distancia (gráfico 8.27).

Además de una buena conexión a internet, para lograr una interacción adecuada entre docentes y alumnos es necesario que los primeros posean destrezas tecnológicas que les permitan transmitir de forma clara los contenidos y poner en práctica metodologías apropiados para mantener el interés de

los estudiantes. Los resultados muestran que la mayoría de ellos no cuentan con formación relativa al uso de herramientas virtuales para la enseñanza, pues ni en la universidad ni a lo largo del ejercicio de su carrera profesional fueron formados en ese campo (gráfico 8.28).

A pesar de lo anterior es evidente una mejor preparación relativa entre el personal de secundaria. Esas brechas de formación en temas relacionados con la educación virtual dificultan el intercambio con estudiantes que están imposibilitados de interactuar adecuadamente con sus docentes.

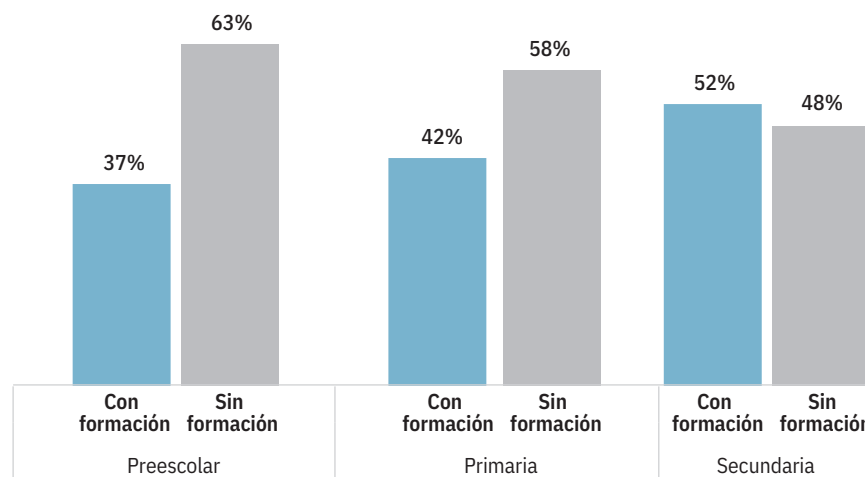
La consulta reveló que, en lo que respecta al contacto entre docentes y estudiantes, la mayoría del profesorado se ha comunicado con todos o con algunos de sus estudiantes, independientemente de su formación en temas de educación a distancia. Se desconoce la calidad de esas interacciones, pero la noticia es buena, porque al menos gran parte del estudiante ha sido localizado.

Un dato preocupante es que 2.397 docentes (6%) no habían establecido ningún contacto con sus estudiantes en el momento en que se aplicó la encuesta. Parecen pocos, pero si se multiplica cada docente por el número de estudiantes que tiene a cargo, esa cifra se traduce en más de 548.300 intercambios que, hasta mayo de 2020, no se habían logrado. Esta situación ocurre, mayoritariamente, entre docentes de primaria, mujeres graduadas de universidades privadas, con grado de licenciatura y que laboran en direcciones regionales grandes como Alajuela, Cartago, San Carlos y Limón.

De esta manera, el ciclo lectivo 2020, se desarrolla con clases a distancia como consecuencia de la pandemia del covid-19, y enfrenta tres nuevos nudos importantes: problemas en la calidad de conexión a internet del personal docente; deficiencias en su formación en temas de educación virtual, y exclusión de un grupo de estudiantes que ha tenido poco o ningún contacto con sus docentes y, por ende, con los procesos pedagógicos desarrollados. Esta combinación de factores profundiza las brechas del sistema educativo y eleva la urgencia de una respuesta del MEP. Los datos expuestos en

Gráfico 8.28

Distribución porcentual del personal docente que ha recibido formación, o no lo ha hecho, en herramientas virtuales, según nivel educativo. Abril-mayo, 2020



Fuente: León y Gómez Campos, 2020, con datos del PEN-MEP.

este Informe pueden servir de guía para implementar estrategias diferenciadas por nivel, y en grupos más vulnerables de docentes y estudiantes que, por razones de conectividad y formación, no han podido realizar sus procesos educativos a distancia (León y Gómez Campos, 2020).

Respuestas de política social a la crisis de la pandemia

Aún es pronto para conocer el alcance y el resultado de las respuestas que la política pública ha dado a la crisis provocada por la pandemia. Estas han sido diversas y se han producido en ámbitos diversos. En este capítulo se reporta un subconjunto en particular, relacionado con el sistema de protección social, el programa de ayudas económicas denominado plataforma “Plan Proteger”. Esta es una propuesta diseñada por el Gobierno de la República, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube).

El “bono Proteger” otorga un subsidio temporal, a las personas beneficiarias, de un ingreso mensual de 125.000 colones, o 62.500 colones, durante tres meses, según la condición de vulnerabilidad laboral en la que se encuentre la persona como consecuencia de la emergencia nacional generada por el covid-19; el propósito es coadyuvar temporalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares. Fue creado mediante el decreto ejecutivo n° 42305-MTSS-MDHIS.

Para ser una persona beneficiaria se debe cumplir con al menos una de las siguientes características:

- Despedida: personas que fueron cesadas de sus puestos de trabajo y que carecen de los medios necesarios para generar ingresos económicos que satisfagan las necesidades básicas de su núcleo familiar.
- Suspensión temporal del contrato laboral vigente: personas cuyo contrato laboral fue suspendido de forma temporal, y no perciben ingresos económicos durante el período que abarca la suspensión.

- Reducción de jornada: personas que sufrieron una reducción de su jornada laboral o de su salario por un período determinado.
- Trabajar de forma independiente con afectación: personas que trabajan en forma independiente y vieron disminuidas sus fuentes de ingresos.
- Trabajo temporal o informal con afectación: personas que trabajan de forma temporal o en el sector informal de la economía, y vieron disminuidas sus fuentes de ingresos (MTSS, 2020, en <https://proteger.go.cr>).

El jueves 9 de abril del 2020 fue anunciado el inicio del proceso de registro de solicitudes digitales para el otorgamiento del “bono Proteger” en la conferencia de prensa del Gobierno de la República. Desde esa fecha y hasta el mes de agosto, se había recibido un total de 989.985 solicitudes.

El gráfico 8.29 muestra algunas características de las personas que han completado el formulario. Hay más presencia de mujeres (516.492) que de hombres (473.416). También se observa una relación inversa con el nivel educativo: a menor educación, más afectación. Siete de cada diez personas que solicitaron la ayuda económica tienen secundaria incompleta o menos.

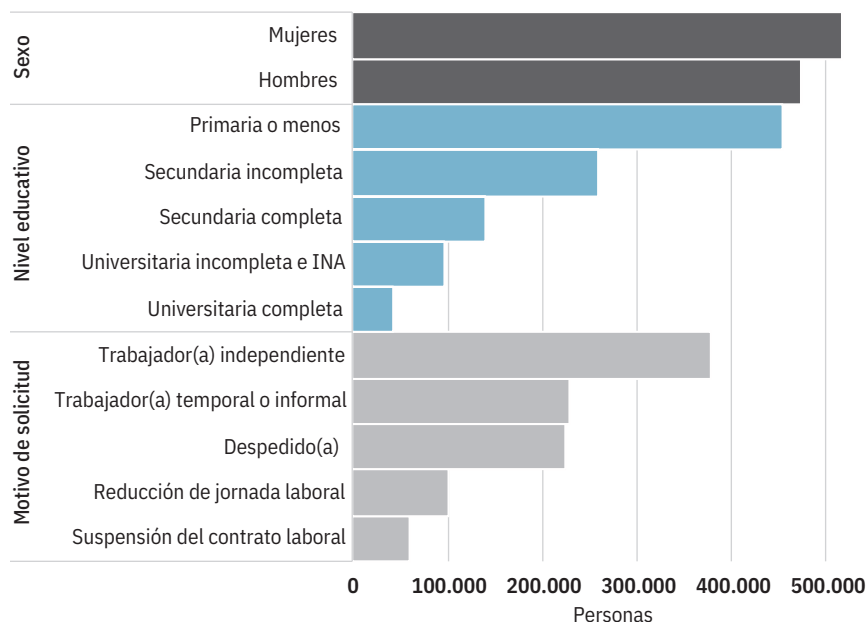
En lo que respecta al motivo de afectación, casi dos tercios eran trabajadores informales o independientes (61%), el 23% fue despedido, al 10% se le redujo la jornada y al 6% restante le suspendieron el contrato.

Del total de solicitudes tramitadas, el 59% ha recibido al menos un pago del “bono Proteger”, equivalente a 588.957 personas. Al 82% se les ha transferido un monto total de 375.000 colones, es decir, han recibido los tres pagos mensuales de 125.000 colones (gráfico 8.30).

No se puede predecir con total certeza la magnitud de la afectación que ocasionará la pandemia del covid-19 en materia de empleo e ingresos sobre la población y, por ende, en las tasas de pobreza y desigualdad. Con base en la información que ofrecieron los que solicitaron el

Gráfico 8.29

Cantidad de personas que han solicitado el “bono Proteger”. Agosto del 2020



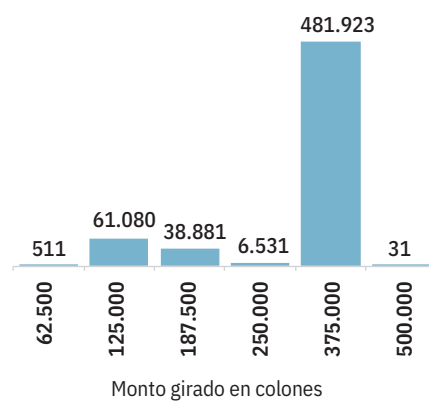
Fuente: Elaboración propia con datos de la base Proteger, del MTSS.

“bono Proteger”, es evidente que podría rondar el millón de personas, es decir, aproximadamente uno de cada dos individuos que integra la fuerza laboral. Al cierre de edición de este Informe, la ayuda temporal se había otorgado aproximadamente al 60% de esas personas. Debido a las limitaciones que tienen las fuentes de información disponibles, quedará para el próximo año la estimación del efecto real que este beneficio generó en las condiciones de vida de las personas que lo han recibido, así como en las de sus familias, y en las tasas oficiales de pobreza en el país.

Unas estimaciones iniciales sobre los efectos de la pandemia en amplios grupos de la población, que antes del *shock* no estaban en condición de pobreza, se incluyen en la Mirada en profundidad del capítulo 6 “Vulnerabilidad social de los hogares ante una crisis: aproximación con datos del Sinirube” en esta edición del Informe.

Gráfico 8.30

Cantidad de personas que han recibido transferencias del “bono Proteger”, según el monto girado. Agosto del 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la base Proteger, del MTSS.

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, José Francisco Pacheco Jiménez, Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano, Luis Ángel Oviedo Carballo, Hazel Elizondo Barboza, Mauricio Castro Méndez, Karen Carvajal Loaiza, Esteban Chacón Rojas, Karla Fernández Ávila, Jennyfer León Mena, Steffan Gómez Campos, Ana Patricia Villalta Castro

Insumos: *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*, de Catherine Mata Hidalgo y Juan Diego Trejos Solórzano; *Anatomía de la desigualdad del ingreso en Costa Rica pre Covid-19*, de Catherine Mata Hidalgo, Luis Ángel Oviedo Carballo y Juan Diego Trejos Solórzano; *Construcción de un indicador ampliado de empleo informal en Costa Rica*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Escenarios posibles frente a dos zonas grises*, de Mauricio Castro; *Relaciones laborales complejas: el proceso de producción de la piña en la zona norte de Costa Rica*, de Mauricio Castro Méndez, Karen Carvajal Loaiza, Esteban Chacón Rojas y Karla Fernández Ávila, *Zona laboral gris: repartidores de aplicaciones en Costa Rica*, de Mauricio Castro Méndez, Karen Carvajal Loaiza, Esteban Chacón Rojas; *Análisis de la población con discapacidad en Costa Rica*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza, *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*, de Natalia Morales Aguilar; *Principales cambios en el mercado laboral costarricense durante la pandemia*, de José Francisco Pacheco Jiménez

Contribuciones especiales: *Actualización de la base de datos de la inversión social municipal 2006-2019*, de Ana Patricia Villalta Castro; *¿Cómo ha sido el contacto entre docentes y estudiantes en la nueva modalidad de clases a distancia?*, de Jennyfer León Mena y Steffan Gómez Campos.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica:

Natalia Morales Aguilar y Jorge Vargas Cullell.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell .

Visualización de datos complejos:

Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Asistente de estadísticas:

María Fernanda Salas.

Actualización y procesamientos de datos: Natalia Morales Aguilar.

Lectores críticos: Pablo Sauma Fiatt, Leonardo Merino Trejos, Jorge Vargas Cullell, Amparo Pacheco Oreamuno, Leonardo Garnier Rímolo, Miguel Gutiérrez Saxe, Karen Chacón Araya.

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar.

Corrección de estilo y edición de textos:

Hazel María Vargas Zeledón.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

Un agradecimiento especial al INEC por permitir el acceso a sus bases de datos, que posibilitaron la realización de los procesamientos requeridos para los análisis a profundidad. Por los aportes de información se agradece a Jacqueline Castillo (CCSS), Vivian Garbanzo (CGR), Lidia María Conejo, María Eugenia Villalobos, Xiomara Molina (Dirección General de CEN-Cinai), Pilar Ramos, Rocío Portilla y Sandra Vargas (INEC), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Marcos Solano (MTSS).

Los talleres de consulta se realizaron el 18 de febrero, 3 de julio, 10 de julio y 16 de septiembre de 2020, con la participación de Orlando Aguirre, Edgar Alfaro, Freddy Araya, Sonia Arias, Fabián Arrieta, Joaquín Acuña, Hugo Barretto, Adriana Benavides, Héctor Luis Blanco, José Blanco, Franklin Benavides, Fernando Bolaños, Margarita Bolaños, Ana Briceño, Eric Briones, Fabiola Cantero, Adrián Calderón, Paula Calderón, Esteban Calvo, Alfonso Carro, Karen Carvajal, Mauricio Castro, Alfonso Chacón, Jouseth Chaves, Juan Carlos Durán, Marco Durante, Gabriel Espinoza, Anahí Fajardo, Karla Fernández, Gustavo Gatica, Alexander Godínez, Guillermo Gianibelli, Miguel Gutiérrez, Otto Lépiz, Antonio Loffredo, Paola Loría, Josué Martínez, Laura Medina, Leonardo Merino, Mauricio Matus, Sofía Mora, Nancy Muñoz, María José Naranjo, Jorge Olaso, Laura Otero, Adriana Quesada, Ciska Raventós, Juan Robalino, Natalia Rodríguez, Simón Rodríguez, Ferrán Sáenz, Luis Porfirio Sánchez, Pablo Sauma, Natalia Sibaja, Eugenio Solano, Jorge Mario Soto, Frank Ulloa, Saúl Umaña, Julia Varela, Naomy Vega, Rolando Vega, Keylin Vega, Michelle Yanes.

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 integran 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 adquiridos por los individuos, los cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 Los salarios por hora utilizados como referencia son: 1.486 colones para asalariados institucionales y 915 para trabajadores de hogares privados (servicio doméstico).

5 La “laboralidad” determina si, de acuerdo con la ley o la jurisprudencia, una relación es laboral o no. Cuando no existe claridad o certeza legal para clasificarla se le considera una “zona gris”.

6 La complejidad alude al número de partes que intervienen en el contrato y el tipo de responsabilidades laborales, directas o indirectas, que tienen o pueden llegar a tener. La relación es simple cuando es bilateral, entre contratante y contratado; es compleja cuando existe un nexo triangular (contratante, intermediario y contratado). En todos los casos, las jornadas pueden ser completas o parciales, y tener carácter nacional o internacional, es decir, pueden ser contrataciones para la prestación de servicios en un país distinto a Costa Rica.

7 Para el estudio exploratorio, Castro, et al. (2020b) diseñaron una entrevista semi-estructurada, que se aplicó en los meses de junio y julio del 2020 a cinco personas trabajadoras en esta actividad. Una de las principales limitaciones es que, a pesar de contactar a treinta personas, la mayoría manifestó su temor a ceder la entrevista (Castro, et al., 2020b).

8 En el Foro se contó con la participación especial, como expositores, del Dr. Guillermo Gianibelli docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires,

Argentina; el Dr. Hugo Barretto Ghione, docente e investigador de la Universidad de La República, Uruguay; el Dr. Antonio Loffredo, docente e investigador de la Universidad de Siena, Italia; y la Licda. Paula Calderón Devandas, laboralista costarricense.

9 El estudio exploratorio también se articuló con entrevistas a personas trabajadoras vinculadas con organizaciones sindicales de personas trabajadoras de la piña en la zona, las cuales se realizaron en los meses de junio y julio del 2020 a 23 trabajadores de la actividad piñera en los cantones de Los Chiles, San Carlos, Río Cuarto y Cutris (Castro, et al., 2020a).

10 La cadena de valor de la piña tiene que ver con la producción, el transporte a los puntos de exportación o del mercado local para su venta o industrialización (jugos, piña deshidratada y otros productos), la exportación, el proceso de importación en el puerto de destino, los canales de distribución y la venta a los consumidores finales. Este estudio aborda únicamente la producción, que incluye la compra, utilización y tratamiento de la semilla, la preparación del terreno, la siembra y el mantenimiento, así como con la cosecha, el transporte a la planta empacadora y su empaque.

11 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).

12 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 de acuerdo con cada uno de los diecinueve indicadores. Se suman los porcentajes de privación y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más.

13 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

14 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.

15 El valor locativo de los hogares con vivienda propia lo estima el INEC utilizando información de la propia encuesta, pero ajustándola a partir de un modelo econométrico estimado sobre los alquileres efectivamente pagados. A este valor se le deducen los gastos reportados por mantenimiento de la vivienda para tener el valor locativo neto. Mata et al. (2020) introducen una precisión en su estudio, al separar de este valor locativo, aquella parte que se puede asignar a la política estatal otorgada a través de la entrega del llamado bono familiar de la vivienda, el cual se considera como una transferencia estatal en especie.

16 En la realidad algunos miembros del hogar no fusionan necesariamente la totalidad de sus ingresos. Ciertos gastos de consumo y planes de ahorro los pueden realizar por separado. No obstante, la desagregación de los ingresos personales con el objeto de considerar por separado la parte fusionada y la parte segregada de la unidad familiar escapa a las posibilidades estadísticas de este estudio (Mata et al. (2020).

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

18 El programa de centros infantiles se complementa con recursos del presupuesto del Ministerio de Salud, con los cuales financia el gasto administrativo de su operación.

19 El decreto ejecutivo n° 41569-MEP-MTSS-MDHIS de 27 de febrero del 2019 crea “Crecemos” como un programa de transferencias monetarias condicionadas para promover la permanencia de las personas en el sistema educativo formal para la primera infancia y la educación primaria, a cargo del IMAS, y que estará condicionada a la asistencia de la persona beneficiaria a la oferta educativa y formativa a cargo del MEP (ficha descriptiva del IMAS 2019, disponible en www.fodesaf.go.cr)

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

21 La Enaho 2019 muestra que estos centros atendieron a 98.183 beneficiarios, de los cuales 15.926 (16%) eran menores de 2 años y 64.013 (65%) tenían entre 2 y 6 años. Estas cifras resultan un 35% menores al reporte administrativo anual, suministrado por las autoridades con fecha de corte hasta septiembre del 2019 (Mata y Trejos, 2020).

22 Según la OMS, desde el enfoque conceptual de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (2011), la participación es el acto de involucrarse en una situación vital, por lo cual las restricciones de la participación aluden a los problemas que un individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales.

23 La encuesta se envió por correo electrónico a la totalidad de docentes del MEP entre el 23 de abril y el 15 de mayo de 2020. Se recopiló información de docentes de todos los niveles y direcciones regionales del país.