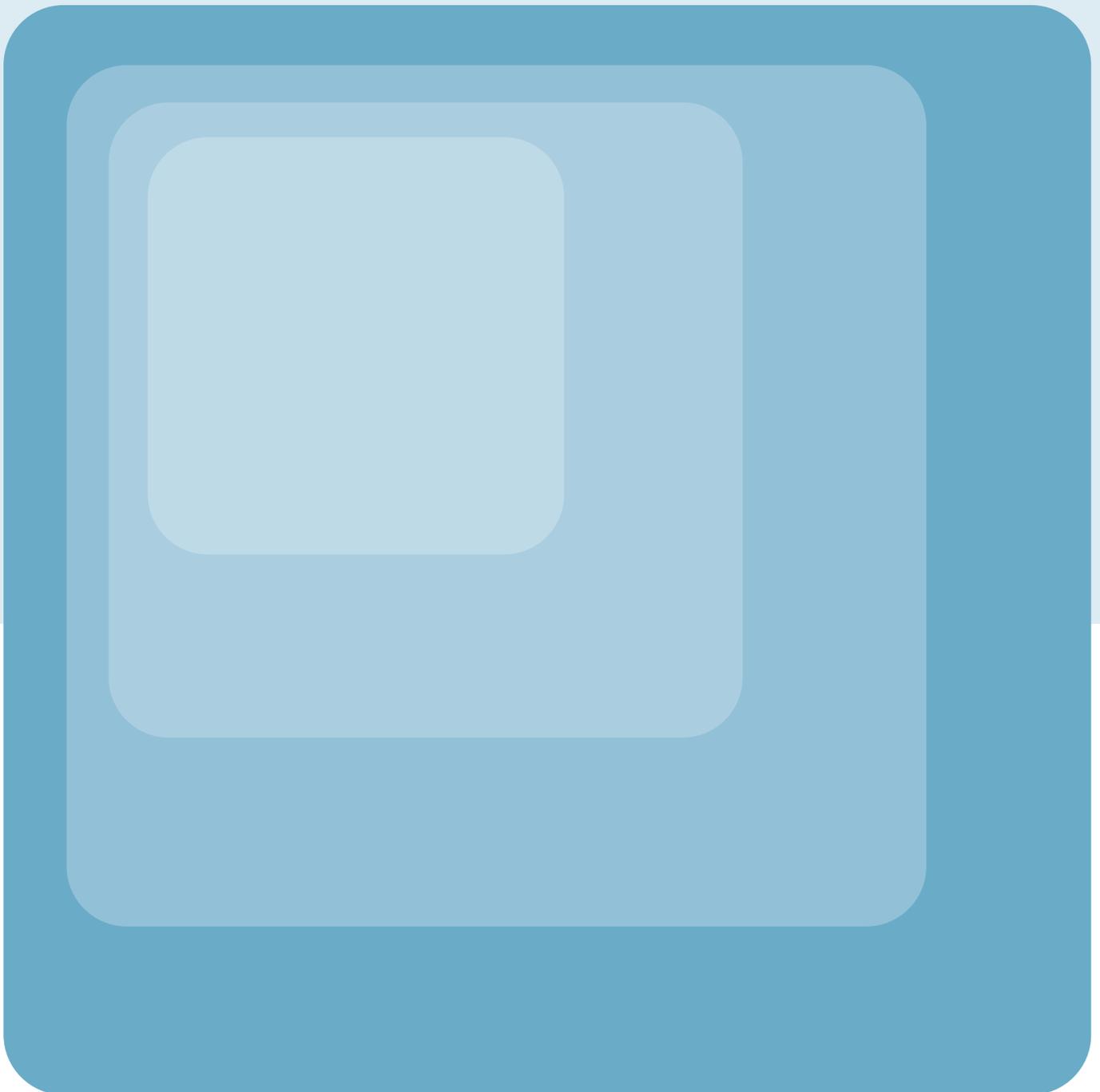


2
PARTE

Seguimiento



CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

2

BALANCE

Equidad e integración social

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Hallazgos relevantes | 73 |
| Valoración general | 75 |
| Valoración del anterior Informe Estado de la Nación 2022 | 76 |
| Aspiraciones | 76 |
| Introducción | 77 |
| Insuficientes oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población | 77 |
| Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad | 87 |
| Deterioro en las condiciones de vida exacerbando entornos de violencia social | 92 |
| Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano | 98 |

HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre 2021 y 2022 la pobreza por ingresos se mantuvo sin cambios: 23,0% la total y 6,4% la extrema, mientras que la multidimensional se redujo: de un 16,4% a un 14,3%, la cifra más baja de la serie (desde 2010).
- Persistente circulación de los hogares según su condición de pobreza por ingresos, pues si bien la incidencia no varió, el 9,5% logró salir de la pobreza en el 2022, pero un 10% entró a ella.
- En el 2022 un 13,3% de los hogares se ubicó en situación de vulnerabilidad por tener un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces. Ese porcentaje es el segundo más alto desde el 2010, solo superado por el 2020.
- En el 2022 el coeficiente de Gini, un indicador que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos, se estimó en 0,504, un 3,9% menor al 2021, año en que había exhibido el nivel más alto de la serie (desde 1987).
- Entre el 2021 y 2022 la mayoría de los hogares registraron disminuciones en el ingreso total neto promedio, excepto el primer decil (10% más pobre). Las mayores contracciones se dieron en el décimo decil, el noveno y el segundo decil.
- Una nueva estimación de la desigualdad en la distribución del ingreso combinando varias fuentes de información obtiene un nivel mayor al reportado por las encuestas de hogares, ubicando al país entre los más altos en el contexto internacional.
- En el año 2022 se registró, por primera vez después de la pandemia, el nivel de empleo que se tenía en el año 2019 (en el tercer trimestre); sin embargo, no logró sostenerse y en los trimestres posteriores se reduce la cantidad de personas ocupadas.
- El empleo formal retomó el nivel prepandemia desde el año 2021, sin absorber la fuerte destrucción que tuvo el informal en el 2020. A inicios del 2023, este último se situó un 12,5% por debajo del nivel prepandemia.
- En el 2022 los ingresos laborales reales se contraen por tercer año consecutivo. La caída fue generalizada, pero más fuerte en el sector público.
- La tasa de desempleo mantuvo la tendencia a la baja. Para el primer trimestre del 2023 alcanzó una cifra menor al año prepandemia.
- Continúa en aumento la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo, tendencia que se acentuó en 2023. Entre los grupos con más crecimiento están las personas cercanas a la edad de jubilarse y las mujeres en edad laboral.
- En el 2022 el país registró la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 12,6 casos por 100.000 habitantes, impulsada por el crimen organizado. Al cierre de esta edición, ya se superaron esas cifras (septiembre, 2023).
- Según la Enaho 2022, un 19% de los hogares reportó que alguna persona sufrió algún robo o intento de robo en el último año. La victimización fue mayor en los hogares urbanos y los de mayor ingreso.
- Entre el 2021 y 2022 la inversión social pública (ISP) disminuyó un -2,8% por habitante. Esta caída se concentra en las tres funciones sociales dominantes: educación (-4,6%), protección social (-3,6%) y salud (-2,0%).
- Población menor de 18 años tiene la mayor incidencia de la pobreza en comparación con el resto de las edades: 38,3% en el 2022 (456.000 menores).

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2022

| Indicador | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Expansión de capacidades | | | | | | |
| Esperanza de vida al nacer (años) ^{a/} | 77,0 | 77,7 | 79,1 | | | |
| Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) | 14,8 | 10,2 | 9,5 | 7,9 | 8,7 | 9,6 |
| Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%) | 64,7 | 64,6 | 63,0 | 71,7 | 70,0 | 74,6 |
| Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%) | 44,6 | 48,0 | 57,7 | 64,1 | 62,7 | 67,2 |
| Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{c/} (años) | 7,2 | 8,0 | 8,8 | 9,4 | 9,6 | 9,6 |
| Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{c/} (%) | 31,2 | 32,9 | 39,8 | 49,0 | 51,3 | 53,8 |
| Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{c/} | 23,3 | 18,6 | 13,9 | 12,0 | 9,7 | 10,6 |
| Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{c/} (%) | 58,6 | 69,0 | 83,2 | 93,0 | 92,3 | 92,5 |
| Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{d/} (%) | | | | | | |
| Primaria | | 96,5 | 98,0 | 95,1 | 94,5 | 94,5 |
| Secundaria | | 51,6 | 67,7 | 76,1 | 78,5 | 81,7 |
| Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{c/} (%) | | 22,1 | 26,0 | 29,6 | 33,6 | 35,5 |
| Tasa neta de participación laboral ^{e/} | 57,3 | 58,0 | 59,3 | 53,1 | 55,7 | 54,0 |
| Hombres | 82,5 | 79,2 | 75,5 | 67,4 | 69,5 | 68,2 |
| Mujeres | 32,5 | 37,8 | 44,5 | 40,0 | 43,1 | 41,6 |
| Tasa de desempleo abierto ^{c/} (%) | 4,6 | 5,2 | 7,3 | 17,4 | 11,2 | 8,4 |
| Hombres | 4,2 | 4,4 | 6,1 | 15,5 | 9,3 | 7,3 |
| Mujeres | 5,9 | 6,8 | 9,2 | 20,3 | 13,8 | 9,9 |
| Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100) | 100,8 | 115,6 | 122,3 | 140,7 | 138,9 | 132,0 |
| Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares ^{e/} (diciembre 2020=100) | -9,1 | 4,3 | | -13,5 | 12,9 | -4,3 |
| Gasto público social real en relación con el PIB (%) | 14,9 | 17,4 | 21,7 | 24,2 | 23,4 | 21,2 |
| Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000) | 172,5 | 207,4 | 250,1 | 290,4 | 302,6 | 293,3 |
| Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes) | 4,6 | 6,1 | 11,5 | 11,2 | 11,4 | 12,6 |
| Brechas de equidad | | | | | | |
| Coefficiente de Gini ^{f/} | 0,450 | 0,479 | 0,507 | 0,519 | 0,524 | 0,504 |
| Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primer quintil ^{f/} (veces) | 9,3 | 8,0 | 10,8 | 11,4 | 12,4 | 11,5 |
| Relación de dependencia económica en los hogares ^{g/} | | | | | | |
| Pobres | 3,00 | 3,00 | 2,40 | 2,30 | 2,30 | 2,80 |
| No Pobres | 1,50 | 1,30 | 1,00 | 1,10 | 1,00 | 1,00 |
| Hogares pobres ^{c/} (%) | 27,4 | 20,6 | 21,3 | 26,2 | 23,0 | 23,0 |
| Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces) | 2,09 | 2,29 | 2,04 | 1,46 | 1,86 | 1,88 |

a/ Debido a la pandemia del covid-19 y sus efectos en la mortalidad, no se incluyen los datos de esperanza de vida del período 2020-2022, debido a que el INEC no ha actualizado las estimaciones con este cambio.

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

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

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

e/ Se toman como referencia el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base diciembre de 2020). A partir del 2010 se consigna el ingreso neto per cápita de los hogares con imputación de valores no declarados. No son comparables con años anteriores.

f/ 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.

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

Valoración general

En el 2022 e inicios del 2023, Costa Rica se alejó de la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada, con mayores capacidades y oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno de seguridad humana. El país mantuvo altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, junto con un mercado laboral que siguió sin generar suficientes empleos de calidad y con un deterioro de los ingresos laborales. A esta incapacidad de la economía real para crear bienestar social se sumó la contracción en el financiamiento de la inversión social pública, por la manera en que se ha implementado la política de austeridad fiscal, que está afectando áreas claves del desarrollo humano sostenible. A estos retrocesos se agregó una erosión en el componente de la equidad social producto de un fuerte aumento de la violencia social.

Con perspectiva de más largo plazo, diversas ediciones del Informe reportaron un estancamiento en la mayoría de los indicadores sociales de equidad e integración social durante la segunda década del siglo XXI. Se señaló, además, que la pandemia provocó un fuerte golpe socioeconómico, que acrecentó las brechas entre estratos de ingreso, género, territoriales, etarias, tecnológicas, entre otras, cuya recuperación ha sido insuficiente y desigual.

Con estos antecedentes, el presente capítulo elabora cuatro ideas fuerza. La primera afirma que, en los primeros años de la pospandemia no se está logrando, incluso, que los indicadores vuelvan a los niveles previos al golpe pandémico. Estas insuficientes oportunidades de bienestar para toda la población se manifiestan en altos niveles de pobreza por ingreso (23% en 2022), por encima del promedio de los últimos veinte años, más intensa en las zonas rurales (28%) y regiones periféricas (30% aproximadamente) y en un nuevo aumento de los hogares en condición de vulnerabilidad, a un 13% del total, muchos de los cuales constantemente entran y salen de la pobreza según la disponibilidad de empleo e ingresos que logren tener.

El problema actual del país no es solo la incapacidad de bajar la pobreza, incluso a los niveles promedio. Es que se ha acompañado de una creciente concentración del ingreso, en la que Costa Rica destaca entre los países más desiguales en el continente y la OCDE. Aunque el coeficiente de Gini registró una leve disminución en el 2022, la cifra sigue alta (0,504). Además, una nueva estimación de la distribución del ingreso, que combina varias fuentes de información, muestra que la desigualdad es mayor a la reportada por las encuestas de hogares. Esto ocurre debido a

que las poblaciones de altos ingresos concentran una mayor proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional.

La segunda idea fuerza señala que el mercado laboral mantiene amplios segmentos de la población excluidos de un empleo de calidad. La reducción en la tasa de desempleo, a un 9,6% en el segundo trimestre del 2023, no se ha traducido en mejores oportunidades de trabajo para toda la población. Con respecto al año 2019 hay menos personas ocupadas (-3,4%), una destrucción de empleos informales (-12,5%) y un crecimiento de la población que no busca trabajar de manera remunerada (21%). Esto se debe, entre otras razones, a las dificultades para encontrar un puesto de calidad (personas desalentadas) y a las brechas de género, que impiden que muchas mujeres puedan trabajar fuera de su hogar por asumir las responsabilidades domésticas.

Una situación agravante es la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por el aumento de los precios de bienes y servicios (inflación) en el 2022. Este deterioro es mayor entre las personas calificadas y del sector público. Es previsible que este retroceso se empiece a compensar en los meses finales del 2023 debido a la caída de la inflación. En este contexto, el país continúa sin definir una Política Nacional de Empleo con enfoque de género, territorial y etario, que trascienda los gobiernos y que ayude a generar fuentes de empleos de calidad para todos los grupos.

La tercera idea fuerza advierte que este deterioro en las condiciones de vida exacerba entornos de violencia social. El país registró en el año 2022 la tasa de homicidios más alta desde 1980: 12,6 casos por 100.000 habitantes, para un total de 657 víctimas, producto en su mayoría de las disputas y ajustes de cuentas relacionadas con el crimen organizado. A septiembre del 2023 (cierre de esta edición), estas cifras ya se superaron.

Diversas fuentes de información demuestran la pérdida de la convivencia pacífica que caracterizó a Costa Rica por mucho tiempo, tanto en el ámbito familiar como del entorno. Las víctimas y victimarios se caracterizan, cada vez más, por ser personas jóvenes, que están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleo, sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, en un entorno familiar y comunitario inseguro, situación que los coloca como “blanco fácil” para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

La cuarta y última idea fuerza plantea que el país registró una nueva contracción de la inversión social pública (ISP) en el 2022 que, de no manejarse adecuadamente, puede afectar el bienestar de los hogares. Las medidas llevadas

a cabo para la contención del gasto han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social, en especial educación, protección social y salud.

Este año el capítulo hizo una revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sinirube que comprueba la amplia y diversa lista de bienes y servicios sociales que otorga el Estado, dirigidos principalmente a las poblaciones más pobres, vulnerables y excluidas. Otro grupo de población con alto riesgo de afectación por los recortes de la ISP es la niñez y adolescencia, debido a que casi un 40% vive en hogares pobres. Este es el grupo etario con la mayor incidencia y ubica al país con la cifra más alta entre los países miembros de la OCDE. Crecer en pobreza tiene implicaciones importantes sobre el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona para el resto de su vida.

En el 2021, el Estado invirtió un 6,9% del PIB en programas sociales dirigidos a las personas menores de edad, una cifra más baja que en años anteriores. Nuevos recortes en su financiamiento podrían generar más pobreza y comprometer aún más el futuro de esta población. Como el país experimenta una transición demográfica avanzada, con una fuerte reducción del contingente de niños, niñas y adolescentes, este descuido puede tener consecuencias negativas para la sostenibilidad futura del desarrollo nacional.

En resumen, los logros en desarrollo humano sostenible (DHS) que caracterizaron al país por mucho tiempo se están desgastando, algunas veces por acción y otras por omisión. La evidencia que aporta este capítulo da señales de alerta sobre el rumbo que ha tomado la sociedad costarricense, con un creciente rezago social para amplios sectores de la población, muchos en desventaja desde el momento de nacer.

La agenda estratégica necesaria para atender estas tendencias negativas es clara y ha sido enunciada en distintas ediciones del Informe, pues los desafíos en materia de equidad e integración social no han cambiado: mayor articulación entre la política económica y productiva, con el mercado laboral y la política social; una educación pública de calidad, con cobertura universal; un régimen de bienestar social, que garantice el derecho a la salud y protección social; y dotar de recursos a la política social, acompañada de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Las decisiones que se tomen hoy serán clave para definir si se logran mejorar las reglas del reparto y los beneficios del desarrollo, o si, por el contrario, seguimos por la ruta de retrocesos en el DHS.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2022

Al cierre del año 2022 Costa Rica mostró resultados negativos en la aspiración de tener una sociedad con mayor equidad e integración social. La crisis económica y social provocada por la pandemia del covid-19, y más recientemente los conflictos bélicos internacionales y la inflación, provocó un retroceso en las oportunidades y capacidades de las personas, que se evidencia en una pobreza mayor al promedio de las últimas dos décadas, altas tasas de desempleo y de violencia homicida, pérdidas del poder adquisitivo en la mayoría de los hogares, así como una persistente alta desigualdad del ingreso. En estas condicio-

nes, se registró una contracción de la inversión social pública, una evolución que ampliará la vulnerabilidad de amplios sectores de la población y sus futuras oportunidades. Si estos problemas no se atienden en los próximos años, es posible que los logros históricos en desarrollo humano sostenible (DHS) del país se comprometan para las próximas generaciones.

El capítulo encuentra evidencias de una creciente desarticulación de las reglas del reparto de los beneficios del desarrollo que prevalecieron desde la segunda mitad del siglo XX y que permitieron una mejoría de las condiciones de vida de la población, junto con la mo-

vilidad social ascendente. Las decisiones que se tomen en los próximos años serán clave para definir si esta desarticulación abre paso a una caída del nivel de muy alto desarrollo humano sostenible que el país ostenta en el plano internacional o si, por el contrario, se cambia el rumbo actual. Esto último requeriría la implementación de políticas de Estado en materia de producción, empleo y equidad social, para generar un crecimiento económico sostenido e inclusivo, que se traduzca en mayores y mejores oportunidades para todos los grupos y sectores, en vez de unos cuantos.

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

2

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 sostenible (DHS). 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 de 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 les 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 la población a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias, condición económica, etc. (PEN, 1994).

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

En esta edición se incluyen además varios estudios novedosos. El primero presenta los resultados del comportamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso a partir de tres fuentes de información: encuestas de hogares, cuentas nacionales y registros administrativos. El segundo caracteriza una cantidad extensa de programas y beneficios sociales incluidos en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), resultados de una primera fase de un proyecto de investigación más amplio con esta fuente de información, que pretende perfilar a los hogares de acuerdo con los beneficios que reciben. Finalmente, se analiza la inversión social pública dirigida a la niñez y adolescencia del país, debido a la alta incidencia de la pobreza en este grupo etario.

Este capítulo se organiza en las siguientes cuatro ideas principales:

- Son insuficientes las oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población
- El mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad.
- El deterioro en las condiciones de vida exacerba entornos de violencia social.
- Nueva contracción de la inversión

social pública compromete el desarrollo humano.

Insuficientes oportunidades de bienestar para todos los grupos de la población

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en la distribución de los ingresos son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia.

El análisis para el año 2022, el primero pospandemia, muestra un balance negativo en esta aspiración, valoración que se repite por tercer año consecutivo. La pobreza por ingresos permanece en niveles altos, con más intensidad en las zonas rurales y en las regiones periféricas, aunque las zonas urbanas concentran una cantidad importante de pobres. A esto se suman los hogares vulnerables a caer en esta condición, muchos de los cuales constantemente entran y salen de la pobreza según la disponibilidad de ingresos que tengan.

En materia de desigualdad en la distribución de los ingresos, el coeficiente de Gini mostró una reducción entre el 2021 y 2022, situación que ocurrió por una contracción casi generalizada de los ingresos de los hogares (excepto en el primer decil). Una medición realizada por Zúñiga Cordero (2023) ajusta los ingre-

Los resultados de la población con varias fuentes de información y encuentra que la concentración en los grupos de altos ingresos es aún mayor que la reportada por las encuestas de hogares del INEC, lo cual ubica al país entre los más desiguales en el contexto internacional.

Estos resultados significan un retroceso en la aspiración de tener un país que genere las suficientes oportunidades para todos los grupos de población y en una sociedad con equidad, que les permita a todas las personas desarrollar sus capacidades, satisfacer sus necesidades básicas y vivir con calidad. Luego de la inercia que el país presentó en esta materia durante la segunda década del siglo XXI, la pandemia generó un fuerte golpe socioeconómico que acrecentó las brechas sociales por estratos de ingreso, género, territoriales, educativos, etarios, tecnológicos, entre otros, cuya recuperación ha sido lenta, insuficiente y desigual.

Pobreza por ingresos se detiene en niveles por encima del promedio

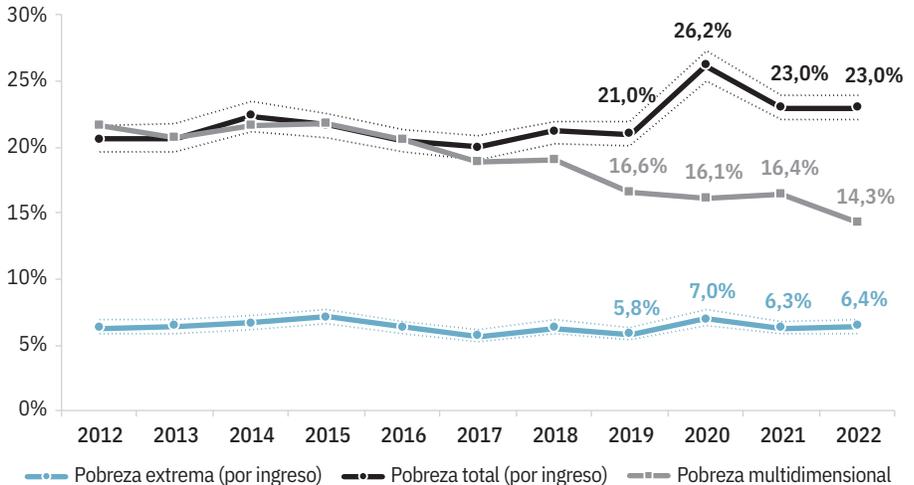
Costa Rica cuenta con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que realiza el INEC en julio de cada año, para dar seguimiento a los temas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. La más reciente medición disponible para el análisis de este capítulo⁴ es la del 2022.

La pobreza definida como insuficiencia de ingresos⁵ se mantuvo sin cambios entre 2021 y 2022: 23,0% la total y 6,4% la extrema (gráfico 2.1), superiores al nivel promedio del 20% que mostró el país en el período 2000-2019. En números absolutos, se estima que aproximadamente 399.000 hogares y 1.329.000 personas vivían en pobreza total, de los cuales 110.000 hogares y 393.000 personas estaban en extrema pobreza.

La pobreza por ingresos no es la única manera de medir esta condición. En Costa Rica también se calcula la pobreza multidimensional⁶, que se situó en 14,3% en el 2022. Este nivel implica una reducción de 2,1 puntos porcentuales con respecto al año previo, variación que se considera estadísticamente significativa. El valor del 2022 es el más bajo de

Gráfico 2.1

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



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza).

Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

la serie (desde el 2010). Por zona y regiones, casi todas mostraron disminuciones, excepto la Chorotega y Pacífico Central. Este método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares y no utiliza directamente el ingreso para estimarla. De los indicadores incluidos, los de mayor incidencia entre los hogares en pobreza multidimensional son el bajo desarrollo de capital humano (71%), no tener seguro de salud (63%), el mal estado del piso o el techo de la vivienda (49%) y el incumplimiento de los derechos laborales (42%).

Entre el 2019 y 2022, las carencias que más explican la tendencia decreciente son las relacionadas con la dimensión de educación, al reducirse los hogares que tienen menores de edad con rezago y no asistencia escolar, así como sin logro de bachillerato. Este resultado es a primera vista positivo; sin embargo, pareciera estar asociado a un conjunto de medidas administrativas y de evaluación adoptadas por las autoridades educativas con el fin de “retener” a la población en el sistema de educación pública durante la pandemia y no a mejoras en la calidad de la educación. Desde esta perspectiva, no reflejaría un avance real, sino una

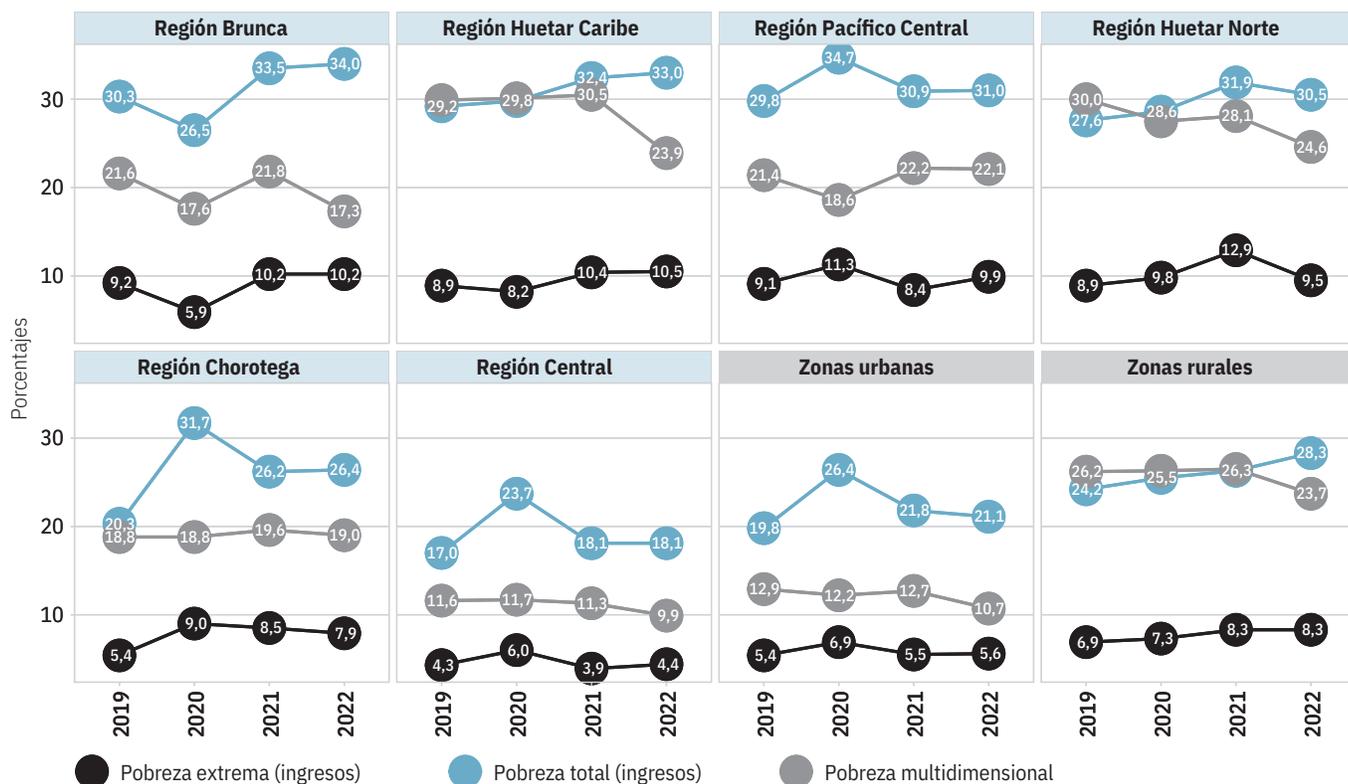
manifestación de una grave crisis del sistema educativo público, tal y como se documenta en el más reciente *Informe Estado de la Educación* (PEN, 2023).

Luego de una década de conceptualización e implementación de este método para estimar la pobreza multidimensional, parece conveniente efectuar una revisión de los indicadores incluidos en las cinco dimensiones, de manera que puedan capturar con mayor precisión las privaciones que más afectan la calidad de vida y el bienestar de los hogares actualmente.

Si se combinan los resultados de las dos metodologías de pobreza, se obtiene que un 7,3% de los hogares del país son pobres por insuficiencia de ingresos y por privaciones multidimensionales, lo que equivale a 126.000 hogares y 506.000 personas. El perfil de estos hogares se caracteriza por tener más cantidad de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65), menor nivel educativo (promedio de primaria), mayor rezago escolar, más jefaturas femeninas, mayores problemas de calidad del empleo (informales) y de desempleo (casi 4 veces más que los no pobres), menor acceso a servicios de agua (sobre todo en zonas rurales), viviendas en mal estado, con

Gráfico 2.2

Incidencia de la pobreza por método, según región y zona
(porcentaje de hogares)



Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

hacinamiento y sin servicio de internet. Volviendo a la pobreza por ingresos, en las zonas rurales aumentó de un 26,3% en el 2021 a un 28,3% del 2022, mientras que en las urbanas bajó levemente, a un 21,1%, cambio que no es estadísticamente significativo (gráfico 2.2). Es importante señalar que la pobreza rural exhibe una tendencia creciente desde el año 2020 y la cifra del 2022 es la segunda más alta de las estimadas con las Enaho, solo superada por el dato del 2014. Sin embargo, cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, se obtiene que dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que ambas zonas son prioritarias de atender por las políticas públicas en la materia. Por regiones, ninguna mostró cambios estadísticamente significativos en el

porcentaje de pobreza por ingresos entre 2021 y 2022 (gráfico 2.2). Persisten como las más pobres la Brunca y la Huetar Caribe, seguidas por la Pacífico Central y la Huetar Norte. Como es usual, la región Central ostenta los niveles más bajos, mientras que la Chorotega está en un nivel intermedio. En la pobreza extrema, el único cambio significativo se dio en la Huetar Norte, la cual bajó de un 12,9% en 2021 a un 9,5% en 2022. Si se compara el nivel de pobreza del 2022 con el año previo a la pandemia (2019), todas las regiones exhibieron porcentajes mayores. La Chorotega es la que mostró la brecha más alta (6,1pp), seguida por la Huetar Caribe (3,7) y la Brunca (3,6); mientras que la Central (1,1) y Pacífico Central (1,2) tienen las menores diferencias.

Otro aspecto importante de señalar es que todas las regiones en el 2022 tienen una incidencia de la pobreza por ingresos mayor a la multidimensional (gráfico 2.2), por lo que el acceso a un empleo de calidad sigue siendo una prioridad para mejorar las condiciones de vida de la población. El efecto de la política social es más evidente en el mediano plazo, y se refleja más en la pobreza multidimensional. En el 2022, la brecha más amplia entre ambas estimaciones la tiene la región Brunca, en la cual la pobreza por ingresos casi duplica a la multidimensional. La región Central tiene la segunda mayor brecha, aunque ambos porcentajes son los más bajos si se comparan con el resto de las regiones.

Alta y persistente circulación hacia dentro y fuera de la pobreza afecta a muchos hogares

Los hogares tienen una fuerte variabilidad en su condición de pobreza por ingresos (PEN, 2021). La medición interanual del 2021 al 2022 repite esa tendencia, con valores similares a los últimos años: el 9,5% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2022, un 10% entró a ella, el 14,7% permaneció como pobre en ambos años y el restante 65,8% como no pobre. Esto demuestra que, aunque la cifra oficial es la misma en 2021 y 2022, no son los mismos hogares pobres.

Para profundizar sobre estos cambios, se utiliza la base de datos del semipanel (o empate) de las Enaho, a partir de la cual es posible darle seguimiento a un mismo grupo de hogares y de personas en dos años consecutivos, pues el INEC identifica a los hogares cuyas características coinciden en ambas encuestas⁷. En esta oportunidad se logró “empatar” un 44% de los registros de la encuesta del 2022 (13.577 registros), similar al de años anteriores.

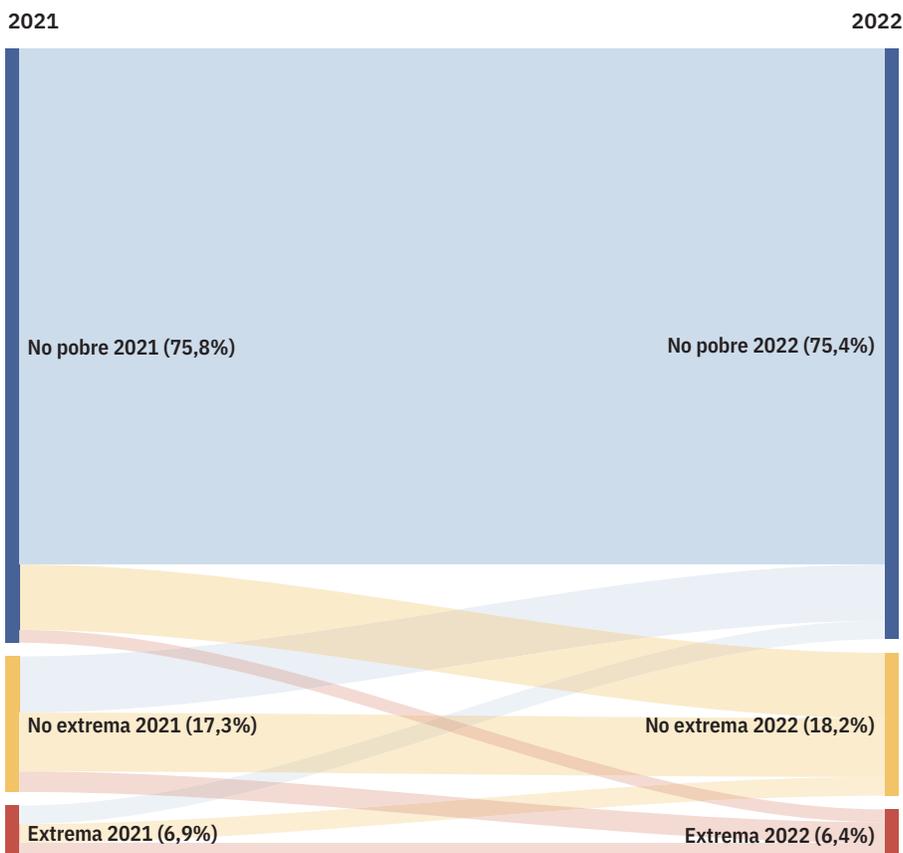
El semipanel así reconstruido reduce la muestra y podría inducir a una subestimación o sobreestimación de la incidencia de la pobreza respecto de las cifras oficiales⁸. Los datos estimados en el 2022 por este método fueron de un 24,6% de hogares (+1,6pp que la cifra oficial del INEC) para la pobreza total y un 6,4% (igual) para la pobreza extrema. En el 2021, la pobreza total se calcula en 23,7% (+0,7pp) y la extrema en 6,6% (+0,3pp). Estos resultados permiten afirmar que las estimaciones con el semipanel siguen estando dentro de los márgenes de error de las encuestas de corte transversal (es decir, de cada año con toda la muestra), pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza.

Según los datos del semipanel, el 10,0% de los hogares del país cayó en pobreza en el 2022 (gráfico 2.3): el 1,7% se ubicó en extrema y el 8,3% en no extrema. Contrariamente, un 9,5% salió de la pobreza. Además, un 14,7% se mantuvo como pobre en 2021-2022.

Si el análisis enfatiza en los hogares en

Gráfico 2.3

Flujo de hogares según condición de pobreza por ingresos. Semipanel de Enaho, 2021-2022 (porcentaje de hogares)



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza).

Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

condición de pobreza, y no en el total general, la magnitud de la “circulación” hacia fuera y hacia dentro es más evidente. Un 41% de los pobres en 2022 no lo era el año anterior. Si se toman solamente aquellos que estaban en pobreza extrema en el 2022, un 26% no era pobre un año antes. Por su parte, de los hogares pobres en el 2021, lograron salir el 39% en el 2022. Esto sugiere la existencia de una importante cantidad de hogares que viven sin poder escapar de la pobreza de manera permanente.

Algunas regiones muestran diferencias en el porcentaje de hogares que se mantuvieron en la condición de pobreza entre 2021 y 2022, con respecto al promedio

nacional. Las cifras son más altas para la Pacífico Central (64%), Huetar Caribe (63%) y Chorotega (62%), mientras que son más bajas en las zonas rurales (56%) y en las regiones Central y Brunca (57%). En estas hubo más circulación de hogares no pobres a pobres, y viceversa.

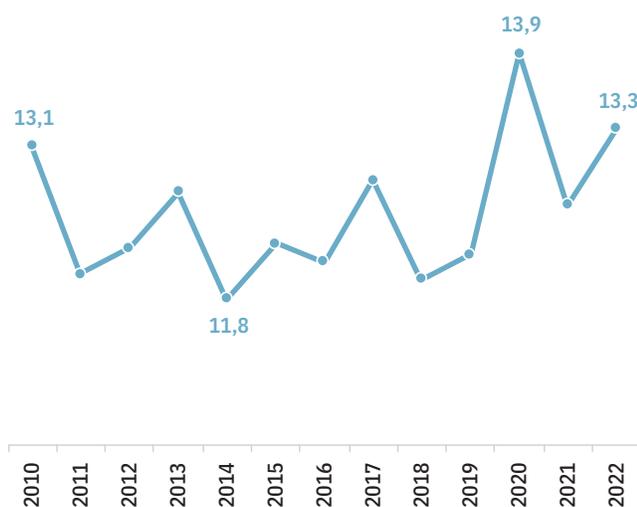
Aumentan hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza por ingresos

Una condición social a la que este Informe ha dado seguimiento es la vulnerabilidad a la pobreza de ciertas capas de la población. En esta condición se encuentran, en principio, los hogares catalogados como “no pobres”, pero

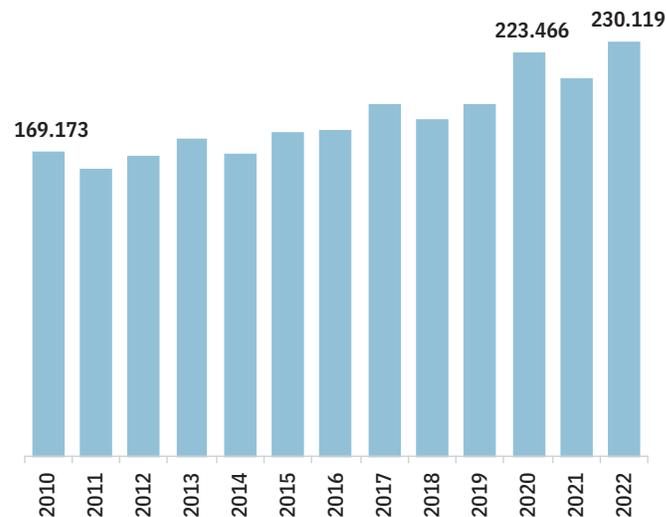
Gráfico 2.4

Hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza^{a/}

a) Porcentaje de hogares



b) Cantidad de hogares



a/ La vulnerabilidad a la pobreza se define como los hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP. Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

cuyos ingresos per cápita apenas superan el límite de clasificación. Los resultados ya vistos de la “circulación” de los hogares hacia dentro y fuera de la pobreza sugieren que esta población es numerosa.

En el 2022, un 13,3% de los hogares de Costa Rica se ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superior a la línea de pobreza (LP), pero inferior a 1,4 veces la LP (gráfico 2.4). Esta proporción muestra un crecimiento con respecto al año anterior y se ubica entre los más altos desde el 2010, solo superado por el 2020 (inicio de la pandemia por covid-19). Una parte importante de estos hogares son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro, tal y como fue evidenciado en el acápite anterior.

En cantidad de hogares, se estima que 230.000 tenían ingresos hasta 1,4 veces la LP, la cifra más alta de la serie (gráfico 2.4). Para alejarlos de la vulnerabilidad y, sobre todo de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor al promedio nacional y, además, sostenido en el tiempo. Ambas condiciones se cumplen con alta probabi-

lidad cuando ese crecimiento está asociado a empleos de calidad, especialmente para la población no calificada.

La pobreza y la vulnerabilidad pueden variar no solo por el comportamiento del ingreso per cápita del hogar, sino también por el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y el monto estimado de las líneas de pobreza (LP). Por ejemplo, el incremento significativo de la incidencia de la pobreza del año 2020 se explica principalmente por la contracción de los ingresos y el empleo, ya que las líneas de pobreza se mantuvieron casi invariables, al igual que en el año 2021 (gráfico 2.5).

El panorama cambió en el 2022 debido al aumento en el costo de la vida que afectó con mayor intensidad el costo de la CBA, al subir un 16,4% con respecto al 2021, superando inclusive el incremento del 10,1% del índice general de precios al consumidor (IPC). La incidencia de la pobreza no varió debido a que los ingresos per cápita del primer decil (10% de hogares de menor ingreso) crecieron un 18,4% en términos nominales (o 7,6% real) y los del segundo decil un 11,4% (1% real). El crecimiento se dio tanto

en los ingresos por trabajo como en las transferencias (pensiones contributivas, pensiones alimenticias u otras).

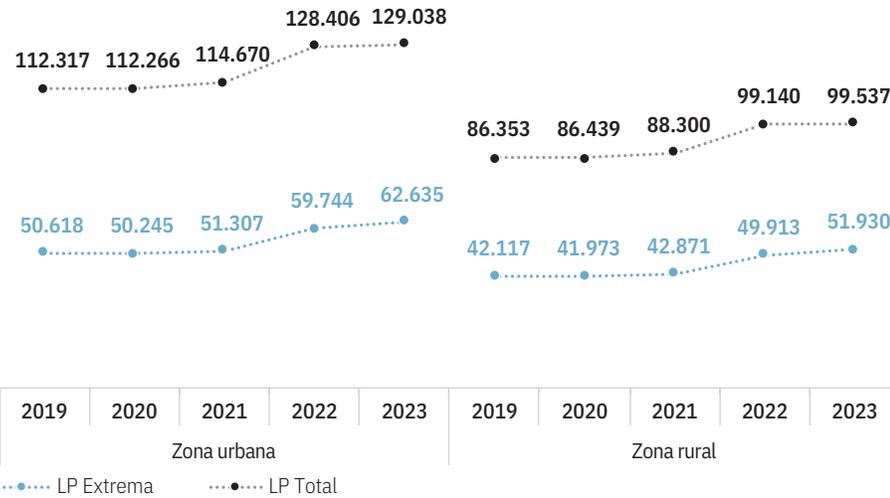
En el año 2023 el costo de la CBA (la línea de pobreza extrema) crece nuevamente, pero menos: 4,8% la urbana y 4% la rural, aunque el IPC tuvo una disminución del -1%. De este modo, un aumento de los ingresos de los hogares pobres superior al 5% podría generar que algunos de ellos salgan de esta situación en el 2023, aunque el panorama del mercado laboral no es positivo ni tampoco el financiamiento de los programas sociales, ambos temas se analizarán más adelante en este capítulo. Además, el capítulo 3 de este Informe incluye un análisis de la inflación para varios grupos de hogares según su estrato de ingresos.

Otra forma de abordar la vulnerabilidad es mediante un enfoque de estratos socioeconómicos según los ingresos de los hogares, ordenados como múltiplos de la línea de pobreza, con base en la metodología desarrollada y publicada por el Panorama Social de la Cepal en el 2019. Este método compara los ingresos por persona (o per cápita) que reciben los

Gráfico 2.5

Líneas de pobreza (LP) total y extrema^{a/}

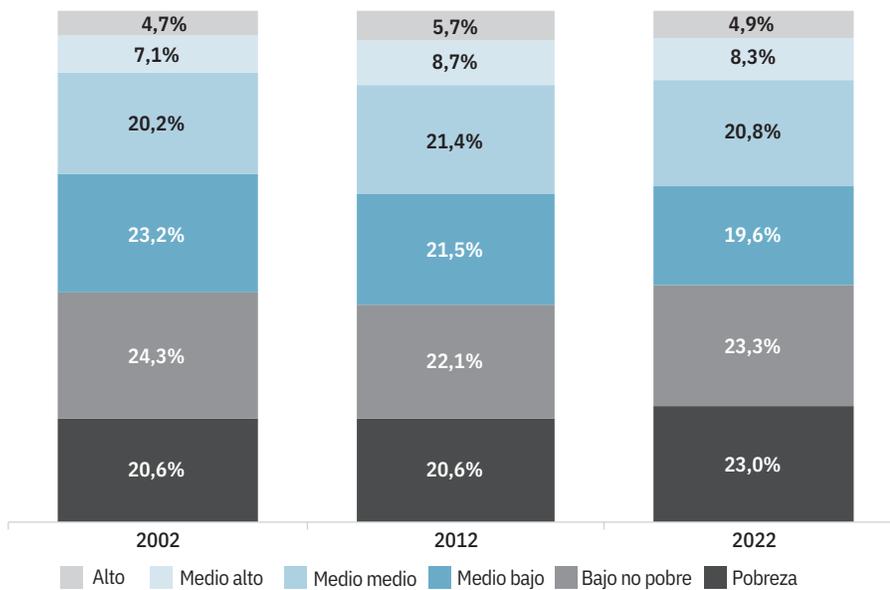
(en colones corrientes^{b/})



a/ Los valores de las LP que se usan para la medición oficial son las referidas al mes de junio de cada año. La LP de pobreza extrema es equivalente al costo de la canasta básica alimentaria (CBA).
 b/ Corresponde a los montos per cápita (o por persona).
 Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 2.6

Distribución porcentual de los hogares, según estratos de ingresos^{a/}



a/ Se basa en la metodología de estratificación socioeconómica de la Cepal, 2019. Se calcula a partir del ingreso por persona (IPP) de los hogares y la línea de pobreza (LP): en **pobreza** se clasifican los hogares con ingreso menor a la LP; **bajo no pobre** tienen IPP mayor a la LP y hasta 1,8 veces; **medio bajo** poseen IPP mayor a 1,8 veces la LP y hasta 3 veces; **medio medio** tienen IPP mayor a 3 veces la LP y hasta 6 veces; **medio alto** tienen ingreso mayor a 6 veces la LP y hasta 10 veces; **alto** sobrepasan en más de 10 veces la LP. Es importante señalar que las encuestas de hogares no captan adecuadamente los hogares con ingresos más altos.
 Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

hogares y cuánto se acercan o se alejan de las líneas de pobreza y, de esta manera, los clasifica en estratos bajos, medios y altos.

Para este Informe se realizó una estimación utilizando las encuestas de hogares y las líneas de pobreza oficiales del INEC (gráfico 2.6). En general, se observan pocos cambios en el presente siglo XXI, con un estrato medio que aglutina a cerca de la mitad de los hogares. Entre el 2002 y el 2012 disminuye el estrato bajo, por la reducción de los hogares de ingreso “bajo no pobre”, aunque la pobreza mantiene su porcentaje; esto generó un aumento de los estratos medios, junto con un leve aumento del estrato alto. Sin embargo, la situación cambió en el 2022, pues el estrato bajo creció, debido al aumento tanto de la pobreza como de la vulnerabilidad, a costa de una reducción de los estratos medios, principalmente del “medio-bajo”.

Para el año 2022 un 46,3% de los hogares se ubica en el estrato bajo: un 23% en pobreza y un 23,3% no pobre pero vulnerable. Los estratos medios absorben el 48,7%, de los cuales el 19,6% se considera “medio-bajo”, el 20,8% “medio-medio” y el 8,3% “medio-alto”. Solamente el 4,9% se clasifica en el estrato alto, con ingresos que superan en más de diez veces la línea de pobreza.

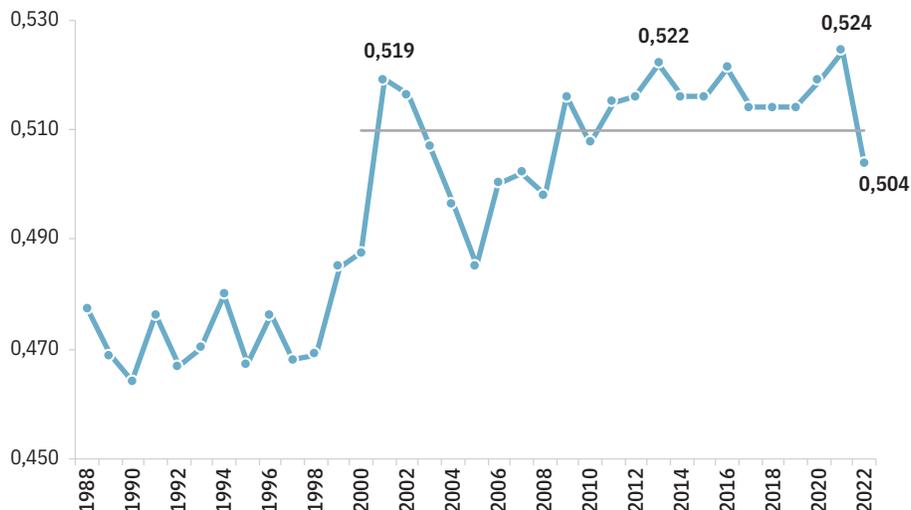
En un contexto de disminución generalizada de los ingresos de los hogares, se reduce el coeficiente de Gini

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la desigualdad social. Es causa y efecto de otras inequidades en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud y la tecnología, entre otros. Uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad del ingreso es el coeficiente de Gini¹⁰, que en el 2022 se estimó para Costa Rica en 0,504, mostrando una disminución del 3,9% con respecto al 2021, año con el nivel más alto en la serie desde 1987 (gráfico 2.7).

La variación 2021-2022 se considera estadísticamente significativa, según las estimaciones del INEC (2022), un resultado que se aparta de lo observado en la última década, cuando permaneció

Gráfico 2.7

Coefficiente de Gini^{a/}

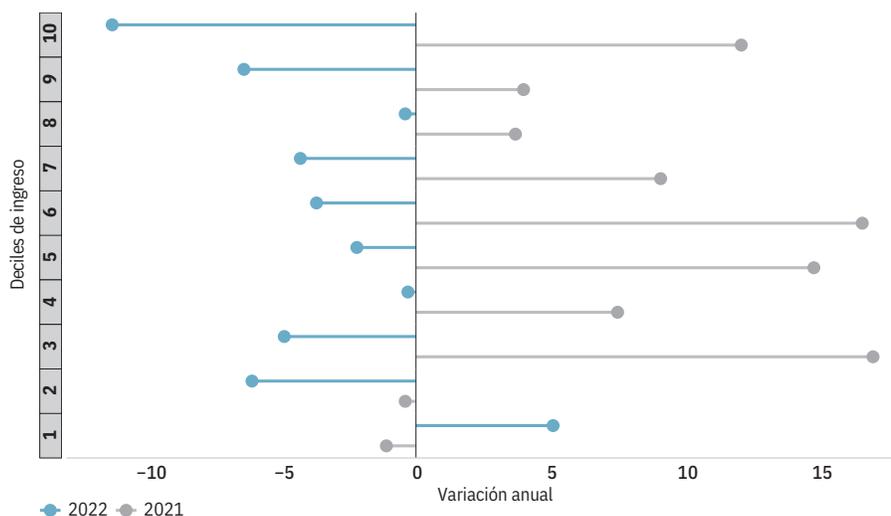


a/ Medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio del período 2000-2021.

Fuente: Morales, 2023, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 2.8

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 diciembre de 2020.

b/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita. Fuente: Morales, 2023, con datos de las Enaho del INEC.

estancado en altos valores y por encima del promedio. El índice bajó en la zona urbana (-0,026 puntos) y en la región Central (-0,030 puntos). Esta última disminución fue de tal magnitud que pasó de ser la región más desigual del país en el 2021, a la menor en el 2022.

Otro indicador usado para medir la desigualdad de ingresos es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2022, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 31,6% del total, para una relación de 20,4 veces, la cifra más baja desde el 2010. En la última década, el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Es importante reiterar los problemas que tienen las encuestas de hogares para captar y medir los ingresos de los hogares, especialmente en las colas inferior y superior de la distribución, sobre todo en el 1% de ingresos más altos del país. Para afinar las estimaciones es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de las encuestas de hogares, los resultados de un estudio en esta línea se presentan en la siguiente sección.

Según la Enaho 2022, el ingreso neto promedio por hogar se estimó en 1.023.641 colones por mes. Si se compara con el del año 2021, ese promedio experimentó una contracción real de un 6,2%, afectados por el aumento de los precios (la inflación). Todos los rubros que lo componen también disminuyeron: subsidios estatales (-10%), ingresos por trabajo (-5%), otras transferencias (-2%) y rentas de propiedad (-32%). La caída real de los ingresos netos afectó más fuertemente a los hogares de las zonas urbanas (-6,8%), que a los rurales (-2,8%) y a las regiones Central (-9%) y Huetar Caribe (-5%). Dos regiones experimentaron aumentos: Chorotega (8%) y Huetar Norte (3%).

Los resultados se modifican si en lugar de calcular el promedio de todos los hogares, estos se clasifican en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita. El gráfico 2.8 muestra que casi todos registraron disminuciones en el ingreso neto total en el 2022, excepto el 10%

de hogares de menor ingreso, que experimentaron un aumento real del 5%, el cual se explica tanto por el trabajo como por las transferencias (pensiones contributivas, pensiones alimenticias u otras). Las mayores contracciones se dieron en el décimo decil (-11%), seguido por el noveno y el segundo. Además, ningún decil ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el año prepandemia (2019). Estos resultados de los ingresos reales de los hogares ayudan a entender por qué se redujo la desigualdad del ingreso entre el 2021 y 2022, debido a una desmejora casi generalizada, excepto para el primer decil.

Nueva estimación sugiere que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor a la reportada en las encuestas de hogares

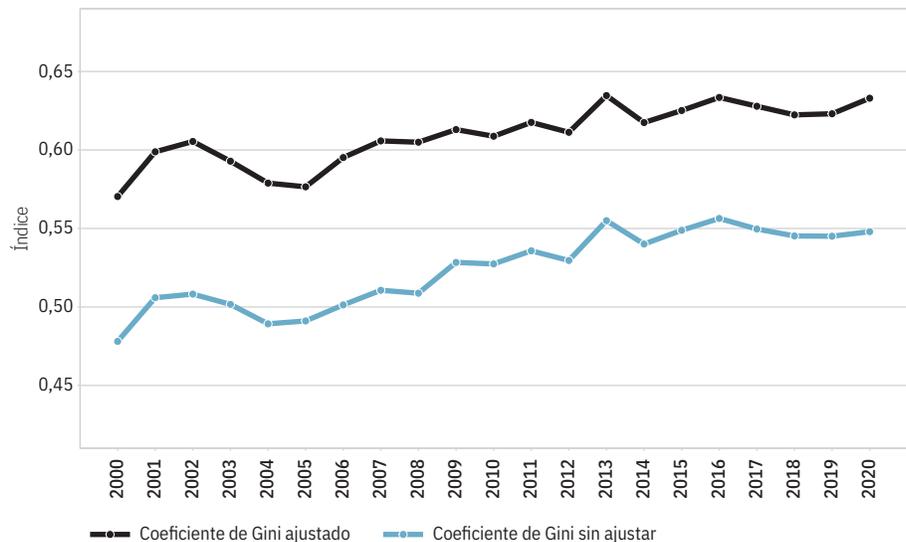
Desde la segunda década del siglo XXI, la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica —medida con las encuestas de hogares— está en niveles históricamente altos. También se ha insistido en las dificultades y limitaciones que tiene esta fuente de información para capturar los ingresos de ciertos estratos (sobre todo de los extremos), así como para obtener estimaciones con mayor nivel de desagregación territorial.

Para solventar algunas de estas limitaciones y ampliar el análisis de la desigualdad, se utiliza el estudio realizado por Zúñiga Cordero (2023), el cual estima la distribución de los ingresos a partir de tres fuentes de información: las encuestas de hogares, los datos macroeconómicos (cuentas nacionales) y los registros administrativos de algunas instituciones como la CCSS y el Ministerio de Hacienda (los detalles metodológicos se resumen en el recuadro 2.1). Es importante anotar que estas fuentes ajustan los ingresos que se obtienen desde el sector más formal de la economía.

Las estimaciones obtenidas muestran que la desigualdad en el país es mayor a lo reportado por las encuestas de hogares (ya de por sí alta), pues los ajustes de los ingresos dan como resultado un menor porcentaje de participación del 50% de menores ingresos, junto con un

Gráfico 2.9

Coefficiente de Gini^{a/} antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestima el coeficiente de Gini, como medida de la distribución del ingreso entre individuos adultos. El indicador fluctúa entre 0 y 1, desde la perfecta igualdad (cuando es 0) a la perfecta desigualdad (igual a 1).

Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

aumento en el porcentaje que acumula el décimo decil (10% más alto). Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano.

El efecto de aplicar la corrección de los ingresos de las encuestas de hogares utilizando los registros administrativos y las cuentas nacionales se observa en el gráfico 2.9. El coeficiente de Gini oficial del INEC ya era bastante alto según los estándares internacionales, pero aumenta significativamente después de los ajustes.

Zúñiga Cordero (2023) también calcula el porcentaje ajustado de la participación en el ingreso de los distintos grupos según la distribución: el 50% de menores ingresos, el 10% más alto (décimo decil) y el 1% mayor. El gráfico 2.10 muestra que, una vez corregidos los ingresos, los grupos de mayores ingresos aumentan su participación, mientras que el 50% más bajo lo reduce. Este último grupo, además, tiene una tendencia decreciente en

el período, lo que indica que las condiciones de vida de este segmento de la población se están deteriorando; a diferencia de los estratos más altos, que muestran una tendencia al aumento, es decir, cada vez acumulan una mayor proporción de los ingresos totales.

Con el objetivo de evaluar estos resultados a nivel internacional, Zúñiga Cordero (2023) utiliza la información de la “Base de datos de desigualdad mundial (wid.world)”, producidas por el Laboratorio Mundial de las Desigualdades (inequalitylab.world). Este centro de investigación, con sede en París, se dedica a la recopilación y mantenimiento de la información más extensa sobre la dinámica de la desigualdad del ingreso global. Utiliza y promueve como marco conceptual las metodologías elaboradas por Piketty (2003), Piketty y Saez (2003) y Atkinson y Piketty (2007 y 2010), extendidas por otras personas investigadoras desde entonces. En otras palabras, promueven la medición de la desigualdad mediante la combinación de encuestas y datos administrativos, cuyos

Recuadro 2.1

Aspectos metodológicos para ajustar la distribución de los ingresos y de otros agregados que se requieren para las estimaciones de desigualdad

Las estimaciones de la desigualdad en la distribución del ingreso ajustada de Zúñiga Cordero (2023) toma como base la metodología de Alvaredo et al. (2016) y Blanchet et al. (2017), así como el caso de Uruguay, a partir de Burdín et al. (2014 y 2015). Dichos estudios ajustan los ingresos reportados en las encuestas de hogares con los registros administrativos tributarios y de la seguridad social, así como con las cuentas nacionales y fiscales. De este modo, a partir de Atkinson y Piketty (2007 y 2010), Zúñiga Cordero (2023) estima la participación en el ingreso de los estratos altos y ajusta los indicadores de desigualdad usando datos fiscales y cuentas nacionales.

Las estimaciones de los ingresos se realizan con las siguientes fuentes de información:

- **Las encuestas de hogares realizadas por INEC** durante el período 2000-2020. Para la primera década se usa la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM 2000-2009) y para la segunda la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010-2020).
- **Los registros administrativos tributarios del impuesto sobre la renta** (asalariados e independientes) del Ministerio de Hacienda para el período 2008-2017. Se utilizan principalmente para ajustar los ingresos de las personas trabajadoras independientes y las rentas de capital.
- **Los registros administrativos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)** del período 2001-2021 con

los ingresos mensuales reportados para la cobertura directa al seguro social. Se utilizan principalmente para ajustar los ingresos de las personas asalariadas y pensionistas.

- **Las Cuentas Nacionales Integradas** (2012-2021) del Banco Central de Costa Rica con los agregados macroeconómicos de ingresos, gastos y sector económico.

Zúñiga Cordero (2023) aplica la metodología descrita por Alvaredo et al. (2016) y puesta en práctica por varios estudios, como Morgan (2017), Alvaredo et al. (2022), y De Rosa et al. (2022), a partir de los agregados de ingresos que proporcionan las cuentas nacionales y los compara con las estimaciones de las encuestas y otras fuentes de microdatos, como los registros de impuestos y de la seguridad social. Primero se estiman los componentes de las rentas por trabajo y las rentas de capital del Ingreso Nacional. Los agregados de las otras fuentes de ingresos se comparan con estos componentes para comprender qué tan representativos son de la población total y del ingreso nacional. Es decir, se comparan las rentas laborales consignadas en la seguridad social, con las rentas laborales de las cuentas nacionales.

Los resultados muestran que, en general, el ingreso total registrado en las encuestas de hogares representa aproximadamente entre el 80%-90% del componente de ingresos de los hogares de las cuentas nacionales. En otras palabras, las encuestas no logran explicar entre el 10% y 20% del ingreso total de los hogares, lo cual no sorprende y es precisamente la justificación para realizar este ejercicio de ajuste.

Por su parte, los registros de ingresos de la seguridad social explican entre un 50% y 60% del componente del ingreso de los hogares de las cuentas nacionales. Y representa en promedio el 83,5% de los salarios en cuentas nacionales y el 92,5% de los ingresos del trabajo formal en las encuestas de hogares.

De este modo, se utilizan los datos de la seguridad social para ajustar los salarios totales, especialmente en el sector formal; mientras que la información tributaria se usa para ajustar los ingresos totales del trabajo independiente.

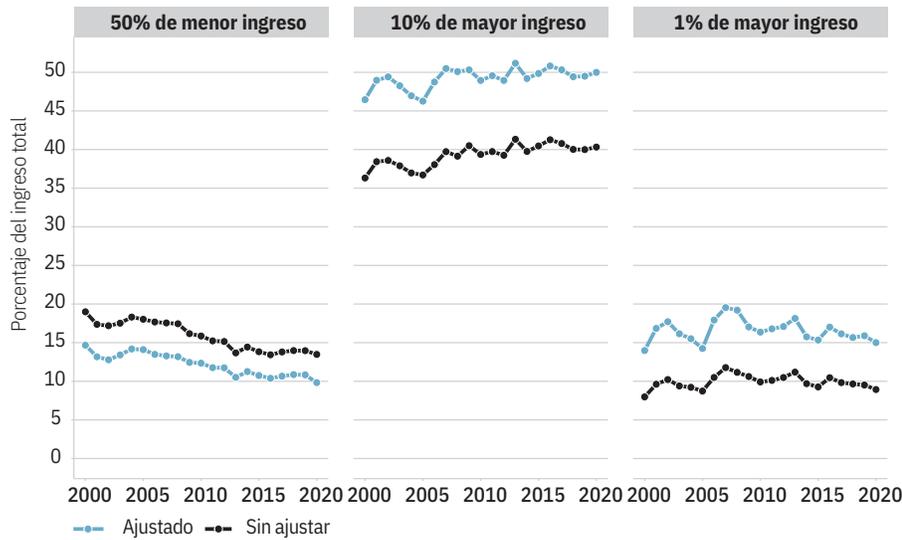
También se corrigen las rentas de capital y las pensiones que se registran en las encuestas de hogares. En el primer caso, se utilizan las rentas de la propiedad declaradas en los formularios de impuestos y, en el segundo, los microdatos de la seguridad social. Sin embargo, para ambos casos las muestras son menores a las encuestas, por lo que se asumen algunos supuestos.

Con todas las correcciones de ingresos descritas se reestima la distribución de los ingresos y se calculan indicadores para medir la desigualdad. Para más detalles metodológicos, se recomienda consultar en el estudio de Zúñiga Cordero (2023).

Fuente: Zúñiga Cordero, 2023.

Gráficos 2.10

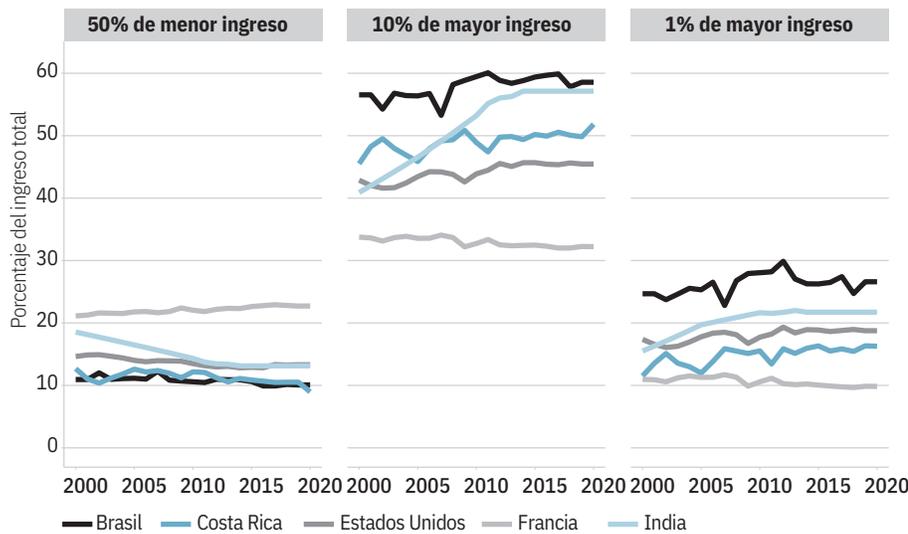
Porcentaje de participación de los ingresos antes y después de la corrección de la distribución de los ingresos, según grupos^{a/}



a/ Las principales fuentes de ingreso reportadas en las encuestas de hogares se ajustan utilizando datos administrativos. Posteriormente, se recalcula el ingreso total por persona y se reestiman las proporciones de ese ingreso que poseen distintos grupos. “50% menor” es el porcentaje que reciben los primeros cinco deciles, “10% mayor” es el porcentaje que acumula el décimo decil, y “1% mayor” representa la proporción que recibe el último percentil (más alto). Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Gráficos 2.11

Porcentaje de participación de los ingresos en países seleccionados^{a/}, según grupos



a/ Utiliza las series “Equal-split-adults”, es decir, para las personas que viven en pareja se divide el ingreso entre los dos. Para el caso de Costa Rica se utiliza el ingreso total corregido con los registros administrativos. Fuente: Zúñiga Cordero, 2023 con datos del INEC, CCSS, Ministerio de Hacienda, BCCR y World Inequality database.

principales resultados pueden consultarse en el último *Informe sobre la desigualdad global 2022* (Chancel et al., 2022).

En perspectiva internacional, al comparar los resultados de Costa Rica con algunos países seleccionados, la desigualdad del país destaca entre las más altas (gráficos 2.11): i) corresponde al menor porcentaje de participación del 50% de menores ingresos entre la muestra seleccionada (similar a Brasil); ii) está entre los de mayor porcentaje de participación del 10% de mayor ingreso, solo superado por Brasil e India; iii) se ubica en un nivel intermedio en la proporción que acumula el 1% de mayor ingreso, aunque para este segmento aún persisten limitaciones para capturar sus fuentes de ingresos, especialmente los ingresos de capital, a diferencia de los otros países.

Otro de los resultados del estudio de Zúñiga Cordero (2023) son las estimaciones de la desigualdad en la distribución de ingresos a nivel local (cantones y distritos), cuyos hallazgos se explican en el capítulo 5 de este Informe. Se aprovecha el acervo de registros administrativos de la CCSS y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para estimar las medidas de desigualdad a nivel subnacional. Los resultados en las últimas dos décadas muestran una caída de la desigualdad entre distritos (*inter/between*) y un aumento a lo interno de cada distrito (*intra/within*). En otras palabras, los distritos son más similares en el 2022 que en el 2002; sin embargo, hay más diferencias entre sus habitantes. Ese capítulo analiza la relación entre el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la caída en la participación en las elecciones presidenciales.

A modo de cierre, la desigualdad en Costa Rica es creciente, independientemente de cómo se mida. El método presentado muestra que la tendencia es similar a la medición con las encuestas de hogares, pero los niveles son mucho más altos. En este sentido, el resultado más sorprendente es el bajo porcentaje del ingreso total que absorbe el 50% más pobre. Si bien estas estimaciones no toman en cuenta las transferencias públicas (las estimaciones de los otros países mostrados tampoco), preocupa el

deterioro de las condiciones de vida de este segmento de la población. Por lo tanto, uno de los siguientes pasos en la agenda de investigación es incorporar las transferencias públicas (usando registros administrativos) a estas medidas de desigualdad corregidas. Esto ya se hace sistemáticamente en otros países y en el Laboratorio Mundial de las Desigualdades. El aumento de la desigualdad y, en particular, el deterioro relativo de las condiciones materiales de las poblaciones más empobrecidas genera, entre otros efectos, descontento y atentan contra la cohesión social. Un análisis más amplio de las desigualdades sociales se puede consultar en el capítulo 6 de este Informe.

Mercado laboral mantiene a amplios segmentos de la población excluidos de un empleo remunerado de calidad

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 de 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 y la equidad social. Un buen empleo contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al financiamiento de la seguridad social y le permite a la persona trabajadora poder cotizar para una pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

Los resultados del 2022 e inicios del 2023 registran un balance negativo en relación con esta aspiración del desarrollo. Pese a la recuperación del *shock* económico del 2020, varios sectores productivos no han contratado a la cantidad de trabajadores que tenían en el año prepandemia; en otros, la situación es inestable pues, aunque se recuperaron más rápidamente, muestran un comportamiento volátil, con desaceleración al inicio del 2023 (véase el capítulo 3 para un análisis económico sobre este tema).

Esta situación, junto con la mala calidad de los puestos, pudo motivar que algunas

Recuadro 2.2

Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional y que aplica el INEC para Costa Rica establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella que tiene 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: las personas que trabajan o desean trabajar y aquellas que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o porque creen que no va a ser posible conseguir. Al primer grupo se le denomina fuerza de trabajo (FT) o población económicamente activa (PEA), que a su vez tiene dos condiciones¹¹: aquellas que están trabajando (población ocupada) y las que están buscando, pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina población fuera de la fuerza de trabajo (FFT). La figura 2.1 muestra esta estructura para Costa Rica en el 2022.

A partir de la información básica se estiman un conjunto de indicadores que se utilizan con frecuencia para dar seguimiento al mercado laboral, a continuación se detallan los principales:

- **Tasa de participación:** Porcentaje de la FT en la PET. Es decir, de la población de 15 años y más, cuántas trabajan o están buscando empleo.
- **Tasa de no participación:** Porcentaje de la PET que está fuera de la FT. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, o porque se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.

- **Tasa de desempleo:** Porcentaje de personas desempleadas en la FT. Es decir, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo.

- **Tasa de ocupación:** Porcentaje de personas ocupadas en la PET.

La estructura e indicadores detallados son fundamentales para el análisis, dado que, por ejemplo, una reducción en la tasa de desempleo puede obedecer a distintos fenómenos, tales como un aumento en las oportunidades laborales o a una reducción en la cantidad de personas en la FT, que pasan a la población fuera de la fuerza de trabajo, ya sea porque están desmotivadas o por razones que les imposibilita trabajar de manera remunerada (responsabilidades domésticas, por ejemplo).

Con el objetivo de dimensionar qué tan lejos o cerca están las cifras más actuales de las observadas antes de la pandemia, se comparan los niveles de los indicadores, no las variaciones interanuales, pues algunas pueden obedecer al efecto “rebote” luego de la fuerte contracción. Para ello se calculan índices interanuales, que toman como año base cada trimestre del año 2019. Cuando el índice es igual a 100 implica que los niveles del indicador son iguales al año prepandemia; por el contrario, si están por encima o por debajo de esa cifra, superan o no alcanzan, respectivamente, los niveles base.

Fuente: Meneses et al., 2023.

personas dejaran de trabajar o de buscar un empleo (o fueran expulsadas), lo cual se evidencia en la tendencia creciente en la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo y explicaría parte de la reducción en la tasa de desempleo. Este escenario se dio en casi en todos los grupos de población, aunque con mayor proporción en las personas cercanas a la edad de jubilarse y en las mujeres en edad laboral que aducen responsabilidades familiares para no poder trabajar de manera remunerada.

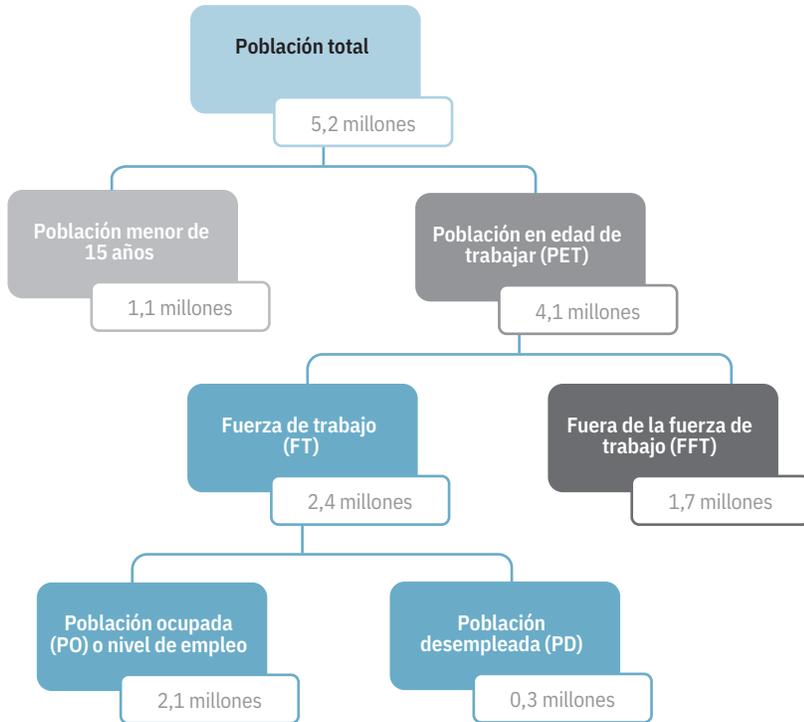
A este escenario se suma la contracción real de los ingresos laborales promedio por tercer año consecutivo, afectados por la alta inflación del 2022. El deterioro de

los ingresos es casi generalizado por sectores y grupos, aunque es mayor entre las personas calificadas y del sector público.

Para dar seguimiento a estos temas, este capítulo se basó en el estudio de Meneses et al. (2023), quienes analizan la situación del mercado de trabajo con el objetivo de identificar cuáles grupos de población han tenido más problemas de inserción laboral y acceso a empleos de calidad. La fuente de información principal es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Los detalles metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.2.

Figura 2.1

Composición del mercado laboral costarricense. 2022



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Una débil recuperación del empleo deja rezagadas a las poblaciones más vulnerables

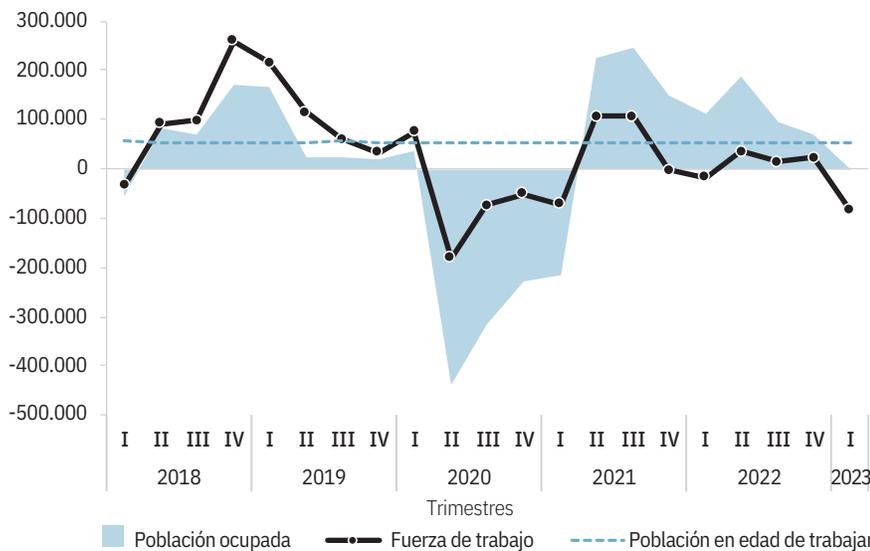
En el año 2022 el país logró alcanzar el nivel de empleo (o de población ocupada) que se tenía en el tercer trimestre de 2019, el período previo antes del golpe pandémico. Sin embargo, este nivel no logró sostenerse y a inicios del 2023 se redujo nuevamente la cantidad de personas ocupadas. La recuperación por el efecto de la crisis de la pandemia ha sido heterogénea, pues muchos grupos se mantienen por debajo de los niveles de empleo del 2019: la población no calificada (con secundaria o menos) y los puestos de tipo asalariado. Por el contrario, superaron más rápidamente ese umbral el empleo independiente y la población calificada, el primero como una opción para generar ingresos ante las dificultades de contratación y el segundo porque tienen más empleabilidad. En las mujeres el impacto inicial fue muy fuerte y la recuperación tardó casi un año más que la de los hombres, aunque estos últimos han tenido un comportamiento más inestable en el 2022.

A diferencia de los años previos a la pandemia, la creación neta de empleo reportada durante todo el año 2022 fue superior al aumento neto de la población en edad de trabajar (PET) y de la fuerza de trabajo (FT), en parte como consecuencia del “efecto rebote” en la recuperación de la significativa destrucción del empleo en el 2020. El promedio de la variación neta del empleo interanual durante el 2022 fue de 114.000 personas, mientras que el aumento en la población en edad de trabajar fue de 51.500, de las cuales solamente 13.000 se insertaron a la fuerza de trabajo, equivalente a una cuarta parte (gráfico 2.12).

La recuperación del empleo femenino, aunque tardía, mantuvo una tendencia creciente y más estable en comparación a la rápida e inestable recuperación del empleo masculino. Al cuarto trimestre del año 2022, si se compara con el nivel de empleo se reporta 30% más de empleos asalariados para las mujeres (17% para los hombres). Además, cayó el empleo independiente femenino y mejoró el índice de empleo para las mujeres calificadas.

Gráfico 2.12

Variación interanual neta de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

En América Latina el empleo informal solía actuar como mecanismo de contención o amortiguador en escenarios de crisis. Sin embargo, el impacto de la pandemia por covid-19 generó que una proporción importante de la población que perdió su trabajo pasara directamente a estar fuera de la fuerza de trabajo (OIT, 2022 y 2023). Según Lotti et al. (2021) y OIT (2022), al ser una crisis de empleo tan prolongada y que golpeó fuertemente el empleo informal, el desaliento y la frustración alargan el reingreso de estas personas al mercado laboral.

Esta dinámica es la que se observa en el país, pues el empleo informal¹² fue el más afectado y es el que se está recuperando más lento; contrario a la dinámica de la población que salió del mercado laboral que sigue en aumento, lo que podría explicar la nueva caída de la informalidad en el primer trimestre del año 2023 (gráfico 2.13). Si se calcula la tasa de variación interanual 2022-2023, se observa que el empleo informal decreció -3%, mientras que el formal creció 2%.

Los grupos con mayor recuperación de empleos formales en el período pospandemia han sido las mujeres y la población calificada (entendida como la que tiene educación universitaria). En el tercer trimestre del 2022 las personas jóvenes y las no calificadas del sector formal superaron los niveles del 2019, pero no lograron sostenerse y al primer trimestre del 2023 la cantidad nuevamente está por debajo del nivel prepandemia.

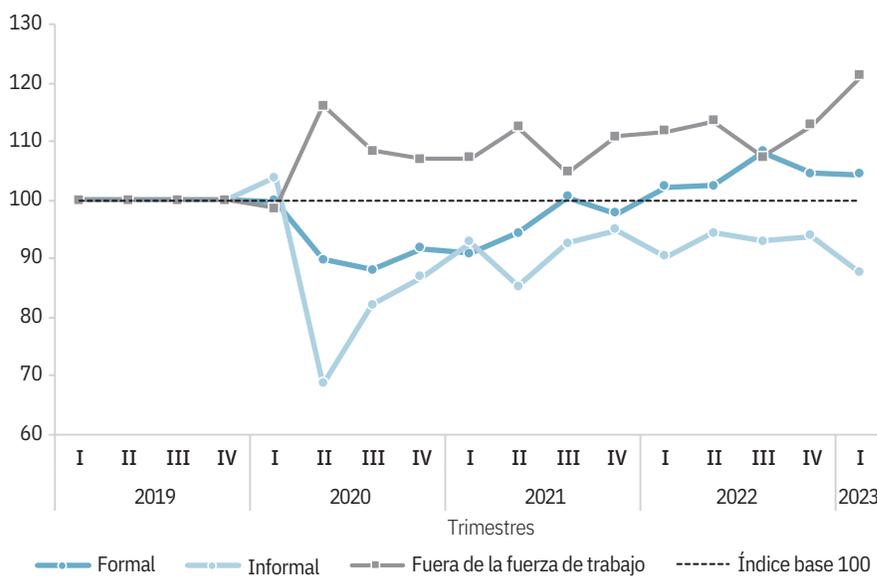
El desempleo se reduce, pero hay menos personas ocupadas

La tasa de desempleo continuó con su tendencia a la baja durante el año 2022 y cerró el último trimestre con un valor del 11,7%, todavía un punto porcentual por encima de la reportada en el mismo trimestre del año 2019. En el primer trimestre del 2023 volvió nuevamente a bajar y el nivel alcanzado (10,6%) se colocó por debajo del nivel prepandemia (-0,7). ¿Cómo se explica la disminución de la tasa de desempleo si en este año hubo una reducción de las personas ocupadas, como se mostró en el acápite anterior?

Los problemas ya vistos en la capacidad de la economía para generar nuevos

Gráfico 2.13

Índice^{a/} del empleo formal e informal y de la población fuera de la fuerza de trabajo (trimestres del 2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.

Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

empleos, sobre todo en ciertos grupos vulnerables, pudo motivar que algunas personas dejaran de buscar trabajo y este abandono se reflejaría en la reducción de la tasa de desempleo. En efecto, la cantidad de personas que salieron de la fuerza de trabajo se acentuó en los primeros meses del 2023 (gráfico 2.14). En otras palabras, la aparente mejora en la tasa de desempleo es en parte un efecto contable en el que menos personas buscaron trabajo y no obedece totalmente a más personas con empleos.

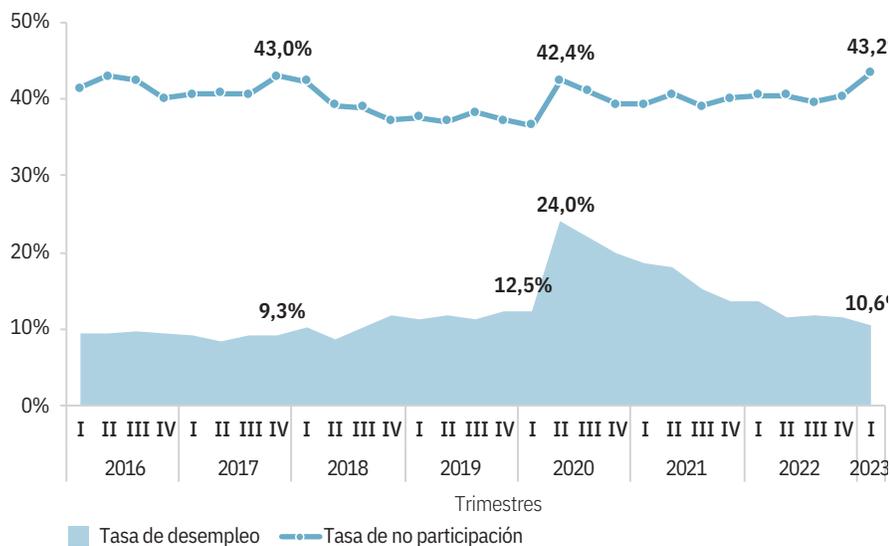
La tendencia a que cada vez más población se salga de la fuerza de trabajo no es propia de la pandemia, aunque esta pudo haberla profundizado. Empezó a registrarse desde el año 2016, consistente con el período en el cual el crecimiento económico muestra debilidades para crear de forma sostenida y creciente oportunidades laborales. Además, en su composición, las personas fuera de la fuerza de

trabajo (FFT) tienen un sesgo femenino.

Si se compara el perfil de las personas FFT entre los primeros trimestres del 2019 y 2023 destaca el aumento del grupo cercano a la edad de jubilarse. El peso de la población mayor de 60 años dentro de las personas FFT pasó de un 39% en el 2019, a un 44% en el 2023, crecimiento que se dio en ambos sexos (gráfico 2.15). Para las personas que pueden optar por la jubilación, esto les garantiza una salida segura del mercado laboral, aunque presiona la sostenibilidad del sistema de pensiones. Según la Enaho 2022, el 55% de las personas de 60 años y más tiene una pensión, de las cuales el 13% es no contributiva. Sin embargo, la salida sin contar con una pensión contributiva podría generar un deterioro importante en la calidad de vida y mayor riesgo de caer en pobreza en este grupo etario.

Gráfico 2.14

Tasas de desempleo y de no participación laboral

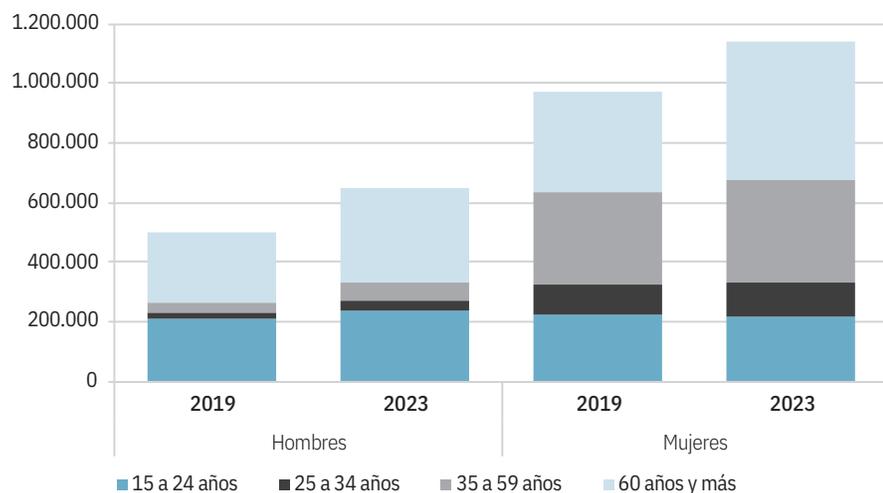


Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 2.15

Estructura de la población fuera de la fuerza de trabajo, según rango de edad y sexo

(personas)



Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

Otros grupos que muestran aumentos de la población FFT son las mujeres en edad laboral, en especial entre 35 a 59 años. Este hecho realza la importancia de aprovechar el “bono de género”, es decir, la economía costarricense tiene un grupo

de mujeres en edad productiva que están teniendo dificultades para insertarse en el mercado laboral y la principal barrera es la repartición inequitativa de las tareas domésticas y el cuidado de personas. El porcentaje de mujeres de 35 a 59 años que

no trabaja y que aduce obligaciones familiares aumentó 13 puntos porcentuales, al pasar de un 49% en el primer trimestre del 2019 a un 62% en el 2023; mientras que en los hombres este aumento fue de 8 puntos porcentuales, de un 4% a un 12%. La diferencia entre mujeres y hombres FFT por estas razones es aún mayor en el rango de 25 a 34 años (gráfico 2.16).

Meneses et al., (2023) estimaron un modelo econométrico para identificar la relación entre algunas características de la población y la probabilidad de conseguir empleo. Los resultados muestran las desventajas estructurales de la población joven (15 a 34 años) y de las mujeres. Las personas con este perfil tienen 24 y 39 puntos porcentuales (pp) menos de probabilidad de conseguir empleo en comparación con las personas adultas (mayores de 35 años) y los hombres, respectivamente.

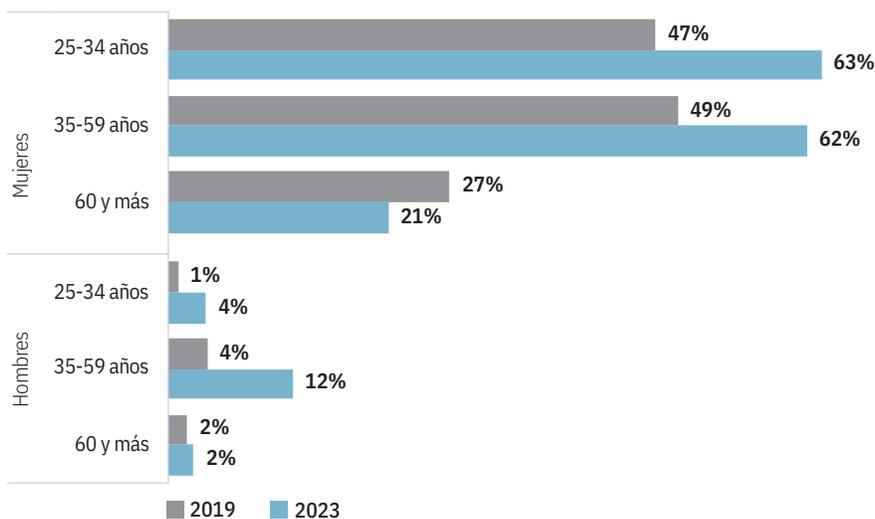
Por el contrario, tener competencias y más conocimientos son ventajas para que las personas se empleen, lo cual reitera la importancia de ofrecer alternativas de formación al amplio grupo de la fuerza de trabajo que tiene bajo perfil educativo. Por ejemplo, un año extra de educación aumenta la probabilidad de conseguir empleo en 2,4pp, cuando una persona domina un segundo idioma su probabilidad es 5pp mayor en relación con los que solo hablan español, y la ventaja más fuerte está en el uso de la tecnología, pues la probabilidad de conseguir empleo es 15pp mayor en relación con los que no la usan (Meneses et al., 2023).

Continúa el deterioro generalizado en los ingresos laborales

En el año 2022 la recuperación inestable y heterogénea del empleo se acompañó de un fuerte y generalizado deterioro en los ingresos laborales, situación que se profundizó aún más que la observada en el año 2021. Entre los factores asociados están los episodios de alta inflación que el país tuvo durante el 2022, lo cual generó una pérdida del poder adquisitivo; el congelamiento de los salarios públicos por tercer año consecutivo; y el aumento de las personas de mayor edad que han salido del mercado laboral por su

Gráfico 2.16

Porcentaje^{a/} de la población que está fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares, según sexo y grupos de edad. Primer trimestre 2019 y 2023



a/ Los porcentajes representan la cantidad de mujeres (u hombres) que aducen obligaciones familiares como motivo para no trabajar de manera remunerada en cada grupo de edad.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

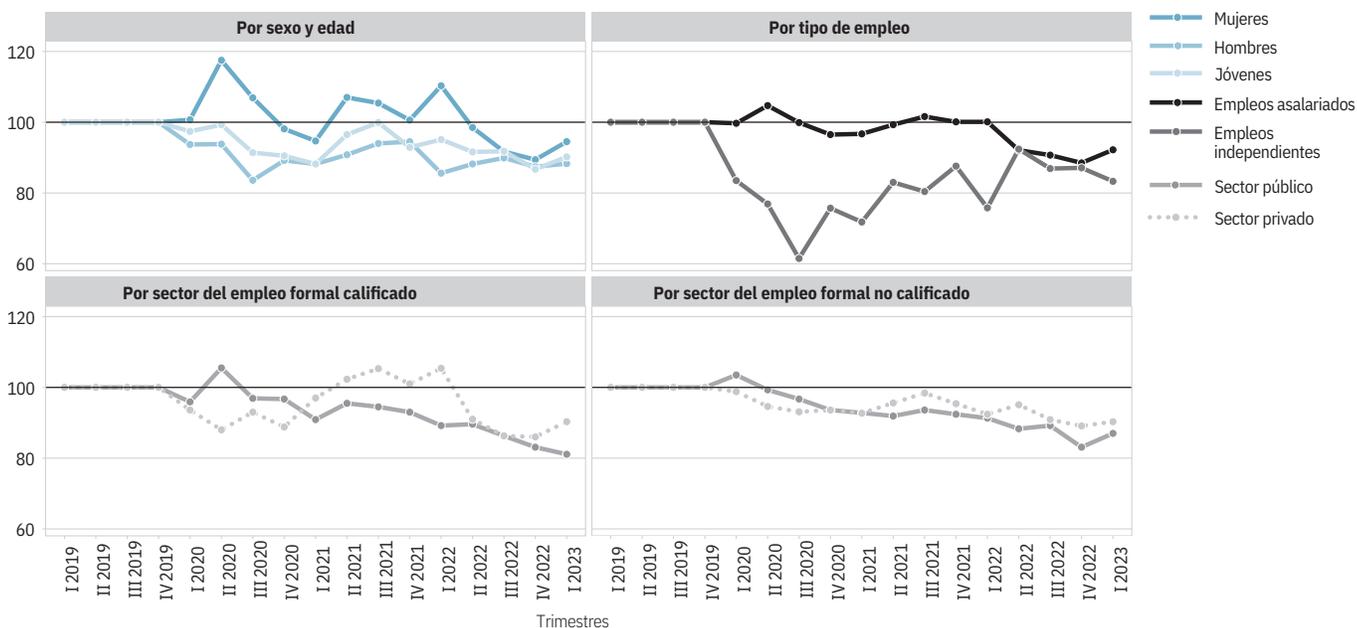
jubilación, lo cual podría afectar el promedio si una parte pertenecía al grupo de mayor ingreso (por tener alta calificación y muchos años de experiencia).

En comparación con el 2019, al cuarto trimestre del 2022 el índice del ingreso laboral promedio real¹³ registró un valor de 12 puntos menos y una contracción del -8,9% en relación con el mismo trimestre del 2021. Para el primer trimestre del 2023, el índice fue de 90,6 (-4,1% con respecto al mismo trimestre del 2022).

Si se analiza el ingreso laboral promedio real para diferentes perfiles de población ocupada todos profundizaron la caída hacia finales del 2022 con respecto al nivel prepandemia (gráfico 2.17). En el primer trimestre del 2023 el ingreso parece mostrar señales de recuperación, pues se revierte la tendencia decreciente, especialmente en el empleo formal calificado del sector privado, que había disminuido de manera significativa durante el 2022, aunque aún es pronto para saber si se recuperará. Las únicas excepciones de recuperación se observan en el empleo

Gráfico 2.17

Índice^{a/} del ingreso laboral promedio real^{b/}, según tipo de empleo y características de la población (trimestres del 2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.
b/ Se utiliza como deflactor el promedio trimestral del índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de las ECE, del INEC.

formal calificado del sector público, que sigue en descenso y en los trabajos de tipo independientes.

Una fuente de información de ingresos laborales alternativa a las Enaho es el reporte que realiza mensualmente la población asegurada directa al seguro de salud de la CCSS, que captura una parte importante del empleo en el país. A partir del ingreso promedio real mensual, se calcula el índice trimestral usando como base el año prepandemia (2019). Los resultados muestran que en la mayoría de las categorías laborales (excepto en el sector público) se dio una contracción de los ingresos al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021. La situación cambió en el año 2022, donde casi todos los ingresos disminuyeron, excepto el promedio de la empresa privada, caída que es más pronunciada en el empleo público y el de tipo independiente (gráfico 2.18). De este modo, se corrobora la pérdida del poder adquisitivo en los ingresos de una cantidad importante de la población ocupada durante el 2022 e inicios del 2023, más fuerte en el sector público que en el privado asalariado.

Los datos de la CCSS a junio del 2023 registran 1.932.686 personas contribuyentes directas al seguro de salud, de las cuales el 8% cotiza al seguro voluntario. Si se le resta esta población que no necesariamente está vinculada al mercado laboral, se obtiene un total de 1.774.641, que representa un 84% de la población ocupada reportada por la ECE del INEC. Según sector, el 62% trabaja en la empresa privada, el 18% en el sector público (8% en el Gobierno y 10% en instituciones autónomas o descentralizadas), un 15% tiene seguro independiente y el restante 5% está asegurada por convenios especiales o por servicio doméstico (solo el 1%).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

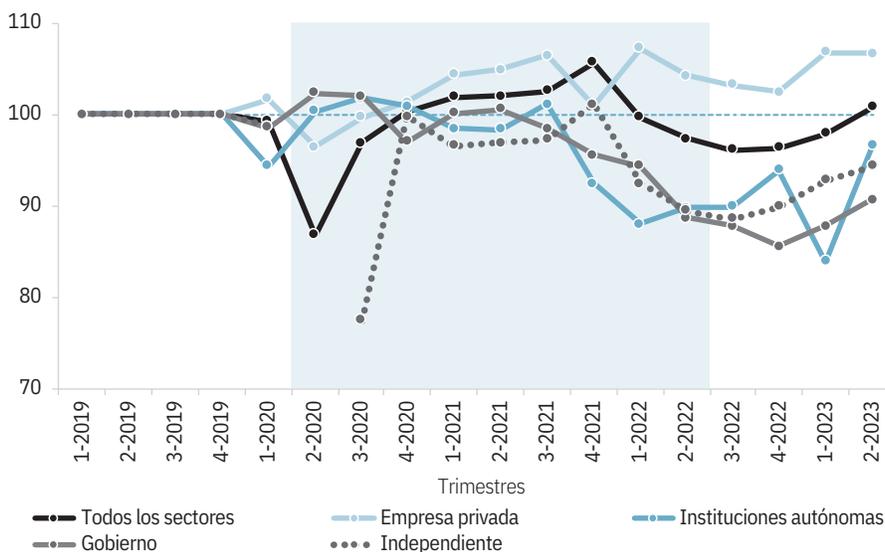
SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

véase Meneses et al., 2023, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.18

Índice^{a/} del ingreso promedio real^{b/} reportado por las personas aseguradas directas al seguro de salud de la CCSS, según sector de empleo^{c/}

(trimestres del 2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; mientras que valores por encima significan que ya lo superó. El área sombreada identifica el período de la crisis de la pandemia por covid-19.

b/ Se calcula un promedio trimestral a partir de los datos mensuales reportados por la CCSS. Para deflactar se usa el índice de precios al consumidor (IPC), base diciembre 2020=100.

c/ Se excluye la cifra de ingresos de la población asegurada de manera independiente para el segundo trimestre del 2020, debido a que, por el inicio de la pandemia, la CCSS aprobó flexibilizar el pago de las cuotas, lo que generó una caída significativa en el ingreso reportado en los meses de abril a junio de ese año.

Fuente: Morales, 2023, con datos de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.

Deterioro en las condiciones de vida exacerbando entornos de violencia social

Un aspecto de gran importancia para la integración social es la existencia de espacios públicos seguros, que le permitan a la población realizar sus actividades cotidianas. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a la interacción y favorece la segregación socioespacial. Durante la última década el país ha tenido una tendencia creciente en la violencia social, que se manifiesta desde distintos ámbitos: delincuencia, asesinatos, accidentes de tránsito, violencia contra la niñez y las mujeres, entre otros.

El balance al año 2022 es negativo. El país alcanzó la cifra más alta, hasta ese

momento, en la tasa de homicidios. El crimen organizado es uno de los factores asociados con ese incremento, el cual afecta con más intensidad a las personas jóvenes y a las cabeceras de las provincias. Otros delitos contra la propiedad también crecieron, dentro de los cuales los fraudes informáticos son los que más aquejan a la población.

La ampliación del fenómeno de violencia social también está ocurriendo a lo interno de los hogares costarricenses. Con información del Sistema de Emergencias 9-1-1, este capítulo confirma la prevalencia de la violencia familiar en los últimos años. Esta problemática afecta principalmente a las mujeres y a la niñez.

En suma, esta sección reporta impor-

tantes deterioros en la convivencia social, tanto en el ámbito familiar como del entorno, debido al aumento de la violencia en sus múltiples manifestaciones. A partir de un conjunto de fuentes de información analizadas, es evidente que todas convergen a una pérdida de la seguridad ciudadana y de las relaciones pacíficas que caracterizaron a Costa Rica por mucho tiempo en la historia reciente. La exposición a la violencia afecta a todos los grupos etarios, estratos sociales y zonas del país, características que lo hacen más complejo de atender.

Asimismo, las víctimas y victimarios se caracterizan, cada vez más, por tener personas jóvenes, a edades muy tempranas, que están viviendo sin poder acceder a suficientes oportunidades de educación y empleos de calidad, sin satisfacer necesidades básicas como una vivienda digna, en un entorno familiar y comunitario inseguro, situación que los coloca como “blanco fácil” para ser reclutados por el crimen organizado y el narcotráfico.

Tal combinación de factores deteriora, a su vez, las condiciones de vida de la población en general. De acuerdo con los datos del CIEP de la Universidad de Costa Rica (2023), el principal problema que el país enfrenta actualmente es la inseguridad y la delincuencia. A septiembre de 2023, el 27,8% de la población respalda esa afirmación. Le siguen, en prioridad, la corrupción y el desempleo.

La evidencia recopilada subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos para prevenir la violencia. Priorizar las acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo, que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial. Algunas ideas en esta línea son retomar los esfuerzos por ofrecer una educación pública de calidad; más proyectos culturales, deportivos y recreativos en las comunidades; espacios públicos seguros (iluminación, cámaras de vigilancia, canchas deportivas, conectividad); limitar el acceso a las armas de fuego; mejorar el transporte público y más oportunidades para la niñez en condiciones de pobreza.

Creciente violencia homicida vinculada al crimen organizado

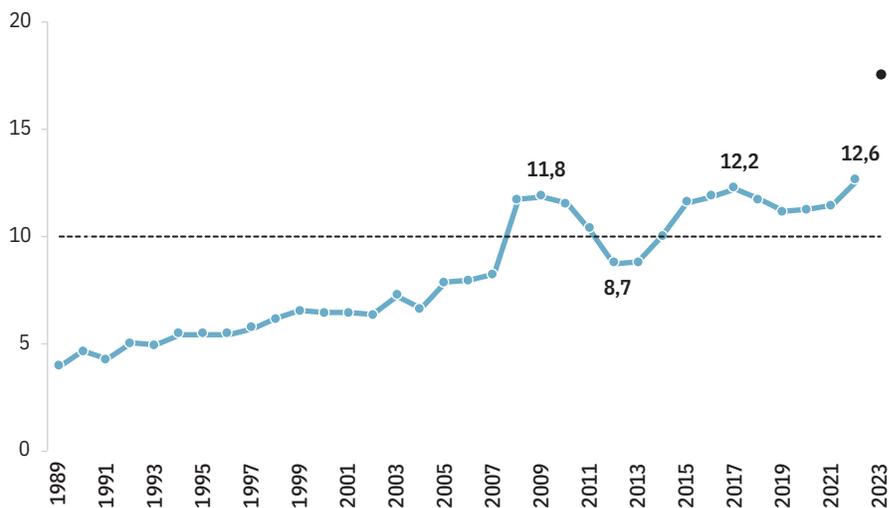
El principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana de un país es la tasa de homicidios, pues constituye la manifestación más extrema de violencia, al quitarle de manera intencional la vida a una persona. Además, los registros se caracterizan por su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial. En el año 2022, el país registró —hasta ese momento— la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 12,6 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.19), para un total de 657 víctimas, 69 más que en el 2021. No obstante, el año 2023 registra aún más violencia, pues al mes de septiembre —fecha de cierre de edición de este capítulo— ya se había superado la cifra del 2022. Según datos del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en el primer semestre de este año la cantidad aumentó un 41% con respecto al anterior. De seguir esta tendencia en los meses que restan, el país podría alcanzar una tasa de entre 15 y 18 homicidios por 100.000 habitantes, muy superior a sus máximos históricos.

El crimen organizado, asociado con el narcotráfico y otros delitos violentos, se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven, en zonas de alto rezago social y densamente pobladas. En un contexto de alta desigualdad y falta de oportunidades para que las personas tengan acceso a un ingreso digno, esta combinación de afectaciones constituye una clara desmejora en las perspectivas de bienestar para muchos segmentos de la población, tal y como se abordó en la primera parte de este capítulo.

El método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 72% de los casos reportados en el 2022, proporción creciente en los últimos años. El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde mayormente a hombres (93%), costarricenses (87%), jóvenes (41% son menores de 30 años). Es importante señalar el creciente riesgo que tiene la población más joven de ser reclutada por el crimen organizado, probabilidad que podría verse en aumento debido a la falta de oportunidades de empleos de calidad y a

Gráfico 2.19

Tasa de homicidios dolosos^{a/}
(por 100.000 habitantes)



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia (tasa de 10). El punto del 2023 corresponde a una proyección de la cifra que podría alcanzar la tasa de homicidios, a partir del crecimiento interanual promedio de este delito en los primeros ocho meses del año.

Fuente: Morales, 2023, con datos del Poder Judicial.

los problemas de retención en el sistema educativo.

Los homicidios del año 2022 muestran el siguiente perfil, según los datos del OIJ. El móvil principal fue el ajuste de cuentas (64%), seguido por discusión y riña (17%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (9%), violencia doméstica (3%) y otros (7%). El promedio diario se situó en 1,8 víctimas, lo que equivale a que cada 13 horas con 22 minutos ocurría un homicidio en el país. El día con mayor cantidad de decesos son los sábados y el rango de mayor prevalencia delictiva es entre las 18 y las 21 horas (OIJ, 2023).

Esta problemática tiene comportamientos diferenciados en el territorio. En el 2022, al igual que en el 2021, el cantón de Limón ocupaba el primer lugar de asesinatos en el país (63). Le sigue la capital, San José, con 50 casos. Otras cabeceras de provincia también tienen alta prevalencia, como Alajuela (46) y Puntarenas (44). Cinco de los seis cantones de la provincia de Limón se ubicaron entre los primeros diez con mayor número de homicidios. Si se examina la situación con mayor desagregación espacial, utilizando los distritos como unidad de análisis, en Limón (56), Chacarita de Puntarenas (23) y San Rafael de Alajuela (15) ocurrió la mayor cantidad de víctimas. Siete de los diez distritos con mayor prevalencia están fuera del Valle Central, todos tienen zonas de alto rezago y exclusión social.

El fenómeno de la violencia tiene raíces complejas que afectan diversos ámbitos de la vida en comunidad. En aras de entender mejor estas dinámicas en el territorio, Aguilar (2023) realizó un estudio con el objetivo de evaluar el riesgo de exposición a la violencia asociada al crimen organizado (recuadro 2.3). Entre los hallazgos destaca que siete cantones del país sufren una combinación crítica: tienen alto riesgo de exposición a homicidios combinado con entornos sociales muy inseguros por incidentes vinculados con el crimen organizado, de acuerdo con los registros de emergencias del sistema 9-1-1. En tal situación se encuentran San José, Tibás, La Unión, Puntarenas, Limón, Pococí y Siquirres.

Recuadro 2.3

Estimaciones de riesgo relativo por el crimen organizado, según cantones

Para evaluar los riesgos asociados al crimen organizado en los cantones del país, Aguilar (2023) utiliza dos fuentes de información: i) la cantidad de homicidios por ajuste de cuentas o venganza, es decir, la cantidad de decesos, y ii) los reportes de emergencias al Sistema 9-1-1 ligados con drogas, armas de fuego, arma blanca, privación de la libertad y hechos contra la vida. Esta segunda fuente, que contiene diversas manifestaciones de conflicto se convierte, utilizando la metodología de componentes principales, en un índice denominado “violencia social”, que mide la inseguridad del entorno en la comunidad.

Posteriormente se elabora un modelo estadístico jerárquico bayesiano espacio

temporal con variable de conteos, con los indicadores de homicidios por ajuste de cuentas, los homicidios esperados de acuerdo con la población de cada territorio y el índice de violencia social. Todos a nivel cantonal. El modelo calcula un indicador de riesgo relativo que muestra el nivel de exposición que tienen los cantones a los homicidios relacionados con el crimen organizado. Los resultados muestran que, conforme aumenta en una unidad el índice de violencia social — entornos inseguros—, se constata un aumento de un 12% en el riesgo de exposición a homicidios por crimen organizado en los cantones del país.

Fuente: Aguilar, 2023.

El indicador de riesgo de exposición a homicidios vinculados al crimen organizado, para el período 2018-2022, da cuenta de la situación de violencia cantonal según intensidad en cuatro grupos (gráfico 2.20):

- Cantones en **situación crítica** porque registran alto riesgo de exposición a homicidios por crimen organizado con entornos de alta inseguridad en la comunidad. En este grupo hay siete cantones.
- Cantones con **alta violencia focalizada**: son zonas que registran alto riesgo de exposición a homicidios, pero menores niveles de inseguridad en el entorno comunitario. Acá hay once cantones.
- Cantones en **peligro de mayor deterioro**: son territorios que tienen menor riesgo relativo de homicidios, pero sufren entornos sociales altamente inseguros de acuerdo con los registros de emergencias del 9-1-1. Acá hay doce cantones.

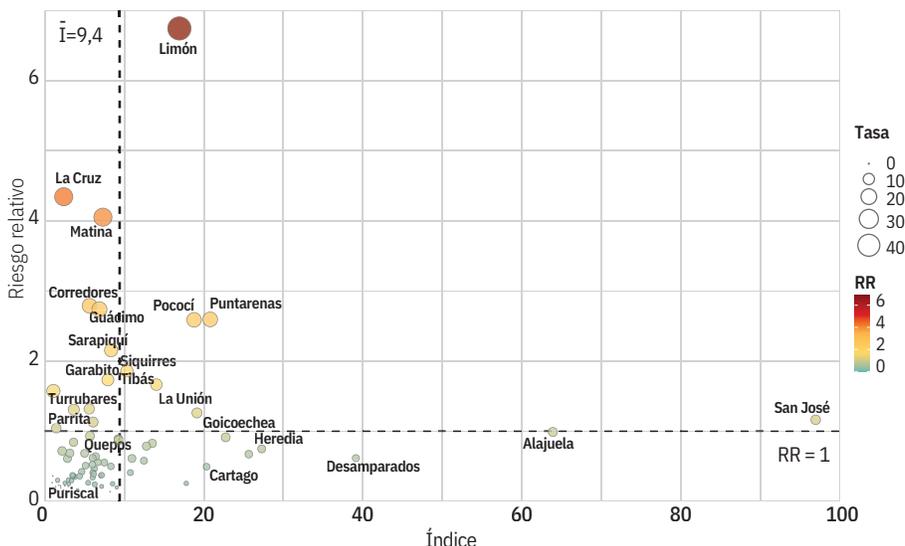
- Cantones **más seguros**: que presentan bajos niveles en ambos indicadores, el de riesgo a exposición de homicidios y la violencia social del entorno. Acá se ubican 51 cantones del país.

Estos cuadrantes pueden constituir un insumo para tomadores de decisión, con el fin de priorizar estrategias de atención según las características de cada territorio. Por ejemplo, el caso de La Cruz tiene un riesgo relativo de homicidios que lo ubica como el cantón de mayor crecimiento en los últimos años, aunque su entorno comunitario no es tan inseguro. Es decir, presenta alta violencia focalizada. En contraste, otros cantones como Heredia y Cartago tienen una exposición menor a los homicidios —riesgos relativos menores a 1—, pero registran entornos comunitarios inseguros que involucran asaltos más violentos con arma de fuego o arma blanca. Estas son zonas que, de no atenderse a tiempo, pueden sufrir un mayor deterioro en sus condiciones.

Los homicidios relacionados con el crimen organizado (por ajuste de cuentas o venganza) es el indicador extremo

Gráfico 2.20

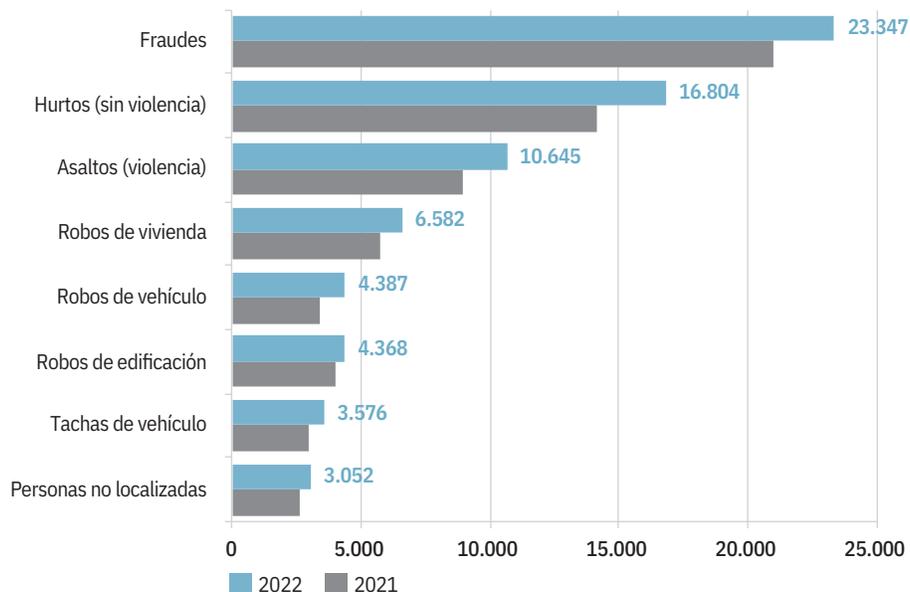
Relación entre el índice de violencia social y el riesgo relativo a la exposición de homicidios relacionados con el crimen organizado^{a/}, según la tasa de homicidios (tasa por 100.000 habitantes)



a/ Se calcula un modelo estadístico jerárquico bayesiano espacio temporal con variable de conteos para estimar el riesgo relativo de homicidios relacionados con el crimen organizado (eje vertical), a partir del índice de violencia social (eje horizontal). El tamaño de la esfera representa la tasa de homicidios (por 100.000 habitantes) y el color el nivel del riesgo relativo. Para más detalles metodológicos, véase el recuadro 2.3. Fuente: Aguilar, 2023 con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1 y del Poder Judicial.

Gráfico 2.21

Cantidad de denuncias interpuestas ante el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), según tipo



Fuente: Morales, 2023 con datos del OIJ, 2023.

de la manifestación de la violencia. Los datos del Sistema de Emergencias del 9-1-1 cobran relevancia como una opción para conceptualizar un sistema de alerta temprana. Con los reportes de llamadas es posible detectar de manera oportuna cambios en las tendencias de los indicadores y monitorear los aumentos en los delitos asociados al crimen organizado en tiempo real.

Otros indicadores útiles en el seguimiento a la seguridad ciudadana son los hechos denunciados ante el OIJ. En el año 2022 se registraron 107.727 denuncias, un 11% más que en el 2021. Los mayores incrementos se dieron en: robo a vehículos (30%), persona mayor de edad no localizada (24%), asaltos (19%), hurtos (19%) y robo a vivienda (15%) (gráfico 2.21). Un tipo de delito que ha venido aumentando en los últimos son los fraudes, por lo que se ha convertido en el que más denuncias registró en el último año (23.347).

En el año 2007 se promulgó la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Desde esa fecha y hasta el 2022 se han contabilizado en total 425 femicidios. En el último año ocurrieron 20 casos. De ellos, 10 fueron cometidos por sus parejas o exparejas (artículo 21 de la Ley¹⁴). El arma blanca es el principal método utilizado (45%), seguido por la asfixia (25%), el arma de fuego (15%) u otro (15%). La mitad tenía edades entre 15 y 35 años y 15 de las 20 víctimas eran madres (Observatorio de violencia de género contra las mujeres, 2023).

Uno de cada cinco hogares del país reportan personas victimizadas por robo

Cada cuatro años la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC incluye un módulo para indagar la victimización que han sufrido los hogares en el último año. El más reciente se indagó en la Enaho 2022, con la pregunta de si alguna persona del hogar fue víctima de un conjunto de delitos en el último año (de julio 2021 a junio 2022) o han tenido intento de sufrirlo¹⁵. Los resultados muestran que un 10,5% de los hogares reportó que alguna persona sufrió algún tipo de robo en el último año, ya sea en

la vivienda, de un medio de transporte (como carro, moto o bicicleta), de pertenencias o mediante una estafa electrónica. Si a estos se le suman aquellos a los que les intentaron robar alguno de los anteriormente mencionados, la cifra llega a un 19%. Este porcentaje es similar al observado en las mediciones anteriores de la Enaho (2010, 2014 y 2018).

La victimización fue mayor en los hogares cuya jefatura pertenece a las siguientes clases sociales: profesionales y medianos empresarios (33%), altas (31%) e intermedias (24%) (gráfico 2.22). Las regiones Pacífico Central (23%) y Central (22%) también superan el promedio nacional, así como las zonas urbanas (22%). En el extremo inferior, muy

por debajo de ese promedio están las personas cuyos hogares se ubican en las regiones Brunca (5%) y Huetar Norte (10%), la clase social de obreros agrícolas (10%) y las zonas rurales (12%).

El delito que más aqueja a la población es el intento de estafa electrónica, mencionado por nueve de cada cien hogares, seguido por el hecho concreto de la estafa electrónica (3,5%). El robo en la vivienda ocupa la tercera posición (3,3%) y el robo fuera de la vivienda el cuarto lugar (2,9%). Si se analiza la incidencia delictiva por zonas y regiones, puede observarse una diversidad de patrones, aunque el intento de estafas electrónicas siempre ocupa la primera posición: es más alta en las zonas urbanas y en la región Central

y los robos fuera de la vivienda también son más frecuentes. En cambio, en las zonas rurales y en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Caribe el robo en la vivienda adquiere más importancia, por encima del promedio nacional.

La Enaho 2022 también indaga si alguna persona del hogar ha sufrido agresión (violencia física o psicológica, acoso sexual). Los resultados muestran que un 1,6% de los hogares indicaron que sí, más alto en las zonas urbanas (1,7%) que en las rurales (1%). Destaca la prevalencia en los hogares de la región Pacífico Central (3%), en el primer quintil de ingresos (2,4%) y en la jefatura femenina (2%).

Alto nivel de emergencias por violencia familiar refleja un grave problema social

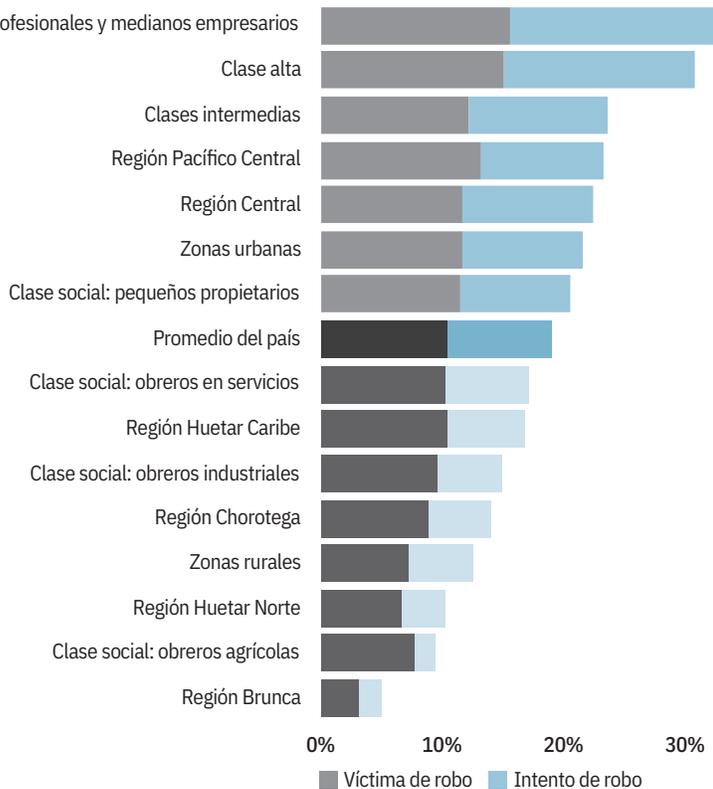
Una fuente de información que registra los incidentes de violencia y delincuencia son las llamadas que recibe el Sistema de Emergencias 9-1-1. La detallada información de este sistema permite un análisis con amplia desagregación territorial y temporal (recuadro 2.4). Gómez Campos et al. (2023) efectuaron un estudio para este capítulo con énfasis en los incidentes reportados por violencia familiar. Debido a que estos eventos ocurren en el ámbito privado de los hogares, es difícil su detección y prevención. En muchos casos no se hacen las denuncias formales y, por consiguiente, quedan invisibilizados en las estadísticas administrativas del sistema judicial. De ahí la importancia de explorar fuentes de información complementarias.

Los resultados muestran que los incidentes relacionados con la violencia familiar aumentaron en el año 2022, un cambio que confirma el deterioro en los entornos de convivencia social segura y pacífica que una sociedad requiere para lograr una mayor equidad e integración social. Los patrones reportados en estudios previos se mantienen: los fines de semana y las horas de la noche son momentos “aterradores” en muchos hogares, con picos en los días festivos como la Navidad, Año Nuevo y vacaciones escolares (PEN, 2021).

Un análisis de minería de texto aplicado al contenido de las llamadas por

Gráfico 2.22

Características seleccionadas de los hogares^{a/} cuyas viviendas o alguna persona de su núcleo fue víctima de un robo o de un intento de robo. 2022



a/ El cálculo hace un conteo de hogares una única vez. Algunos de ellos pueden haber sido víctimas de varios delitos o de varios intentos. Incluye robos de viviendas, de medios de transporte, de pertenencias o estafas electrónicas. La clase social se determina para las jefaturas del hogar que están ocupadas y se le asigna a todo el hogar.

Fuente: Morales y Segura, 2023, con datos de las Enaho, del INEC.

motivos de violencia familiar permitió identificar el perfil de la agresión y del sujeto agresor. El resultado muestra una alta prevalencia de hombres que atacan físicamente a otras personas de su familia, generalmente a su pareja (o expareja), a sus hijos(as), a su madre o a sus hermanas. Esto coincide con lo observado en las denuncias al Poder Judicial y las características en las que se cometen los femicidios.

Este estudio ofrece insumos valiosos para que las instituciones encargadas de atender la violencia, ya sea en el ámbito del hogar o del entorno social, prioricen intervenciones y campañas de prevención y control para generar ambientes familiares seguros y pacíficos, con el fin de evitar que la población menor de edad y las mujeres sigan siendo las principales víctimas de agresiones físicas.

El Sistema de Emergencias 9-1-1 registró cerca de 1,2 millones de incidentes calificados como “una emergencia” durante el año 2022, un nivel similar al del período 2016-2021. El principal motivo de las llamadas en el último año son los eventos médicos (29%), seguidos por los de tránsito (13%) y la violencia familiar (10%). Este último escaló a la tercera posición, luego de ocupar la cuarta en años anteriores (gráfico 2.23).

Se reportaron 123.167 incidentes de violencia familiar en el año 2022, para un promedio mensual de 10.264. Estas cifras equivalen a casi 15 llamadas por hora. Sin embargo, estas emergencias tienen patrones claramente definidos, pues se concentran los fines de semana en horas de la noche, especialmente en el rango de las 18 a las 21 horas de los sábados y los domingos (gráfico 2.24). En días específicos del año, destacan cuatro fechas de alta prevalencia: 01 de enero y 24, 25 y 31 de diciembre.

Un análisis espacial de las llamadas durante período 2019-2022 muestra que los distritos con más alta densidad poblacional (muchas personas en áreas pequeñas) o los centros urbanos muy poblados (dentro y fuera de la GAM, como las cabeceras de provincias) son los que concentran la mayor cantidad de llamadas por violencia familiar (gráfico 2.25). Entre las diez primeras posiciones en el 2022 y con pocos cambios en los últi-

Recuadro 2.4

Aspectos metodológicos del análisis de los reportes de emergencias al sistema 9-1-1

El estudio realizado por Gómez Campos et al. (2023) utiliza el archivo de datos de las llamadas recibidas en el Sistema de Emergencias 9-1-1, el cual fue proporcionado con información anonimizada para el período 2016-2022. Se entiende por emergencias aquellas situaciones que amenacen la vida o la propiedad de las personas.

Cuando ingresa una llamada, la persona operadora sigue un protocolo de preguntas para recabar la información de la emergencia y registrarla en la base de datos. Esta información se remite de forma inmediata a las instituciones de respuesta para el envío de los recursos que atenderán la solicitud de ayuda. Este sistema tiene conexión en tiempo real con 11 instituciones públicas que atienden este tipo de eventos, tales como la Fuerza Pública, los bomberos, la Cruz Roja, la Policía de Tránsito, el Sistema de Guardacostas, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), entre otros.

Las dos preguntas básicas que se hacen al recibir la llamada son: ¿qué sucede, cuál es la emergencia? y ¿dónde sucede la emergencia? Luego se aplican protocolos de preguntas según los motivos, los cuales proporcionan la información necesaria para la atención específica.

La base de datos suministrada por el sistema 9-1-1 contiene los incidentes únicos vinculados a una emergencia; es decir, unifica en un solo registro los reportes recibidos por el mismo evento. Tampoco

se incluyen las llamadas equivocadas o no reportadas como emergencias. Ese registro de información se transforma en una estructura adecuada para el análisis estadístico, se generan las variables y se realiza una limpieza de los datos. A esta información se le aplica un análisis descriptivo, con énfasis en la visualización de datos y mapas para entender las tendencias, la distribución en el territorio (cantones y distritos) y los patrones temporales (horas, días, semanas y meses).

El sistema 9-1-1 también proporcionó el texto de las llamadas. Para profundizar en los incidentes de violencia familiar se analiza el perfil de la agresión y del sujeto agresor aplicando técnicas de minería de texto. El primer paso es limpiar el texto y ordenarlo, para operacionalizar las variables de interés. Se seleccionan las palabras que interesa analizar.

En este caso, para responder cuál es el tipo de agresión se identifica si se usa arma (blanca o de fuego), si es agresión física o verbal. Para identificar a la persona agresora se examina si es pareja o expareja, si es una persona del núcleo familiar primario (hijo(a), padre o madre), si son otros familiares (hermano(a), primo(a), tío(a), cuñado(a)) o si es una persona externa (desconocido(a), vecino(a)).

Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

mos años se ubican: Pavas (de San José), Limón (distrito central), Liberia (distrito central), San Francisco (de Heredia), Alajuela (distrito central), Hatillo (de San José), San Miguel (de Sarapiquí), San Isidro de El General (Pérez Zeledón) y Carmen (de San José).

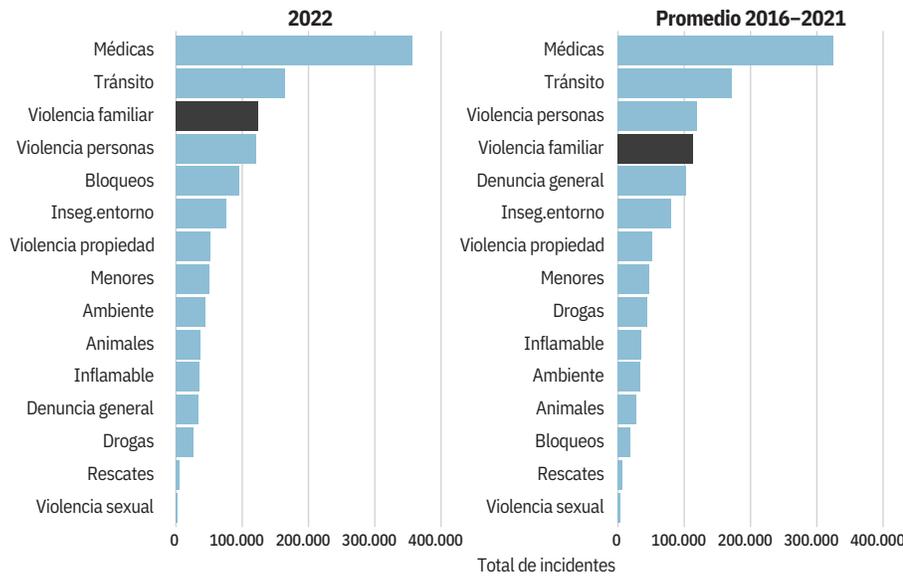
El estudio de Gómez Campos et al. (2023) también aplicó técnicas de minería de texto al contenido de las llamadas relacionadas con la violencia familiar,

para extraer información sobre el tipo de agresión y la persona agresora. Primero se analiza la raíz “agre” para determinar cuáles palabras la contienen. Las más frecuentes son: “agresivo”, “agresión”, “agrede”, “agresor” y “agresiva”. Entre los pares de palabras destacan: “masculino agresivo”, “sujeto agresivo”, “hijo agresivo” y “pareja agrede”.

Los resultados de este análisis de texto muestran que las parejas o exparejas y

Gráfico 2.23

Cantidad de incidentes reportados al sistema 9-1-1, por tipo, según período



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

el núcleo familiar directo son la fuente principal de las agresiones en los hogares del país (gráfico 2.26). Las palabras más frecuentes tienen género masculino: sujeto, agresor, hijo, hermano. Por tipo de agresión, la mayoría son de tipo físico, seguidas de lejos por las agresiones con arma y la combinación de ambas. El arma blanca es la más frecuente, a diferencia de otros delitos contra la vida, que son perpetrados con armas de fuego, por ejemplo los relacionados con el crimen organizado.

Nueva contracción de la inversión social pública compromete el desarrollo humano

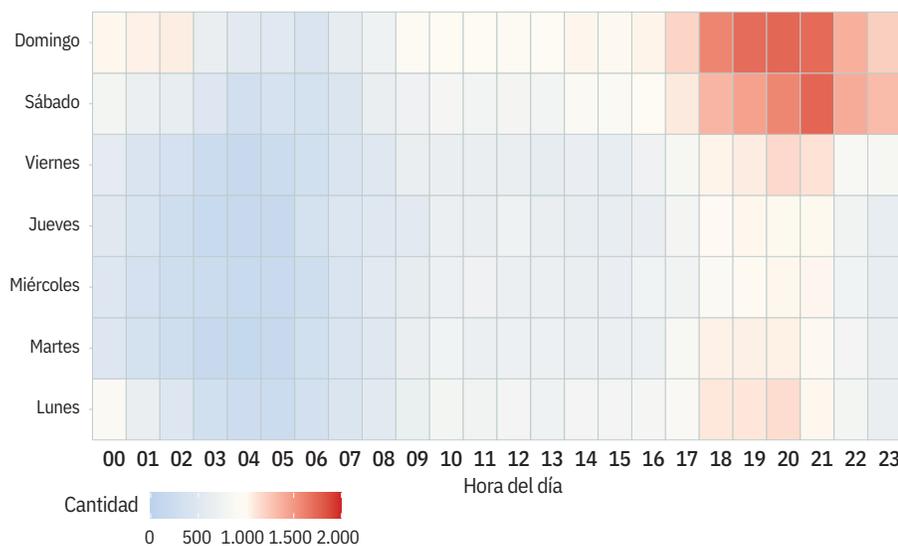
Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Este capítulo valora el desempeño en este ámbito, al dar seguimiento a la inversión social pública (ISP), que se entiende como los recursos que el Estado destina a las 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 a bajo costo o en forma gratuita.

El balance en esta aspiración en 2022 fue negativo. La contención del gasto público aplicada en los últimos años ha erosionado el financiamiento de muchas de las áreas clave del desarrollo humano. La ISP muestra una mayor volatilidad en el último trienio (2020-2022) y ha perdido prioridad en la estructura del gasto público total, tanto por la manera en que el Ejecutivo ha escogido aplicar la regla fiscal, como por decisiones políticas que han priorizado el pago del servicio de la deuda pública a partir del recorte de las transferencias de recursos para la política social.

Después de casi una década de recibir el Fodesaf sus ingresos anuales completos por parte del Ministerio de Hacienda, en

Gráfico 2.24

Cantidad de incidentes reportados por violencia familiar, según día de la semana y hora del día. 2022

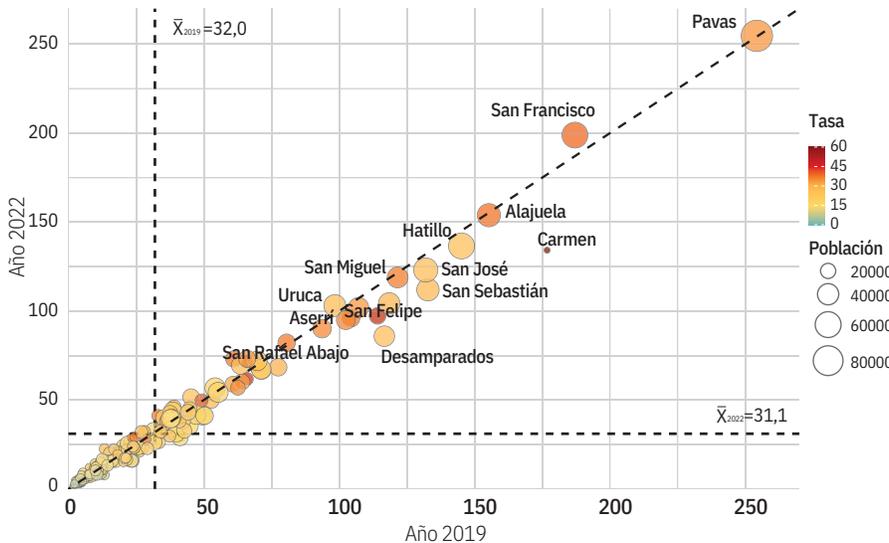


Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

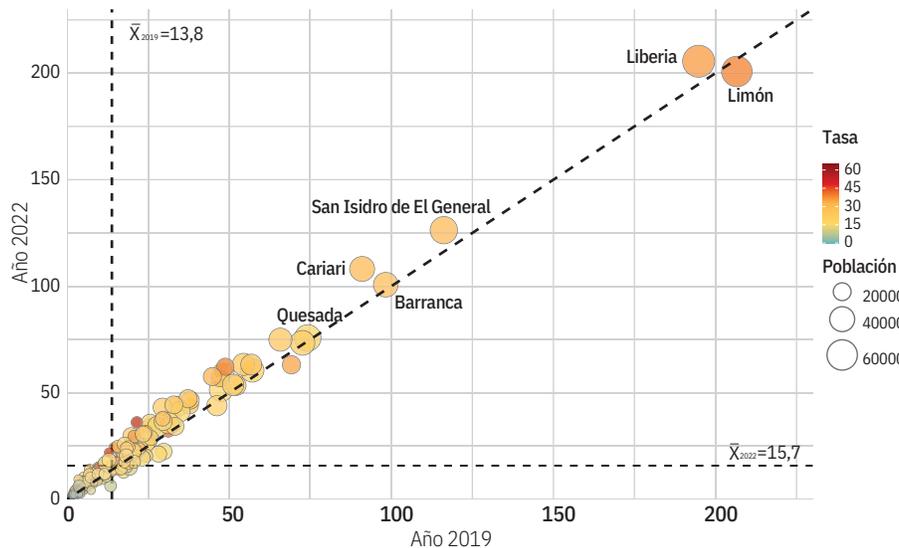
Gráfico 2.25

Cantidad promedio de llamadas mensuales por violencia familiar al sistema 9-1-1 por distritos, según población y tasa por 100.000 habitantes^{a/}. 2019 y 2022

a) Distritos de la GAM



b) Distritos del resto del país

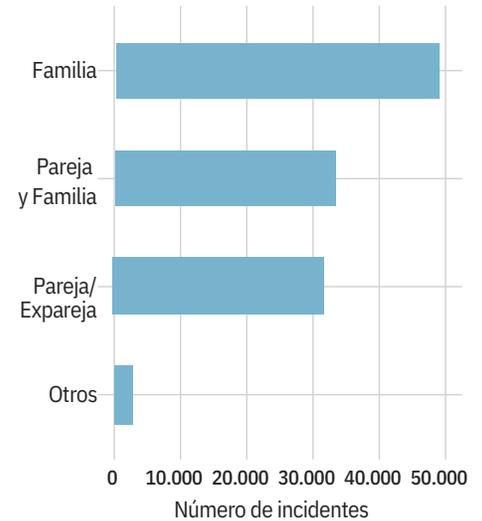


a/ El tamaño de la esfera representa la cantidad de habitantes en el distrito y el color el nivel de la tasa de violencia familiar por 100.000 habitantes.

Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

Gráfico 2.26

Cantidad de incidentes reportados de violencia familiar, según tipo de persona agresora. 2022



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos del Sistema de Emergencias 9-1-1.

2022 el Poder Ejecutivo volvió a incumplir lo establecido en la Ley. En ese año se le transfirieron montos muy por debajo del porcentaje por recaudación que le corresponden. De este modo, la contracción de la ISP tendrá efectos importantes en las oportunidades a las que tiene acceso toda la población. Partiendo del hecho de que las poblaciones más pobres y vulnerables son las que más acceden y utilizan los programas y servicios sociales, como la salud y la educación pública, así como los beneficios selectivos a lo largo de su vida, es de esperar que los efectos de la contención del gasto público caigan más fuertemente sobre las condiciones de vida de estas poblaciones. Adicionalmente, este Informe toma nota de una práctica presupuestaria perjudicial para el Fodesaf: el Ministerio de Hacienda ha adoptado la práctica de “saltarse” al fondo y girar directamente a las instituciones y programas de su consideración. Próximas ediciones examinarán el impacto de esta práctica sobre la política social selectiva.

Primero se da seguimiento a la evolución de la ISP, a partir del estudio realizado por Trejos (2023) como insumo para este Informe, el cual estima de manera muy detallada los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. Luego se incluyen dos aportes especiales: i) la inversión que el Estado dirige a las personas menores de edad (niñez y adolescencia), debido a que este es el grupo etario con la más alta incidencia de la pobreza en el país; y ii) un análisis exhaustivo del perfil de 92 beneficios sociales que se registran en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que constituye una primera fase de un proyecto de investigación de mediano plazo con esta fuente de información.

Es importante mencionar que el ciberataque que sufrió el Ministerio de Hacienda (y otras instituciones públicas) durante el año 2022 no solo atrasó la disponibilidad de estadísticas en el 2021, las cuales no se pudieron publicar en el Informe anterior, sino que también ha impedido contar con mediciones definitivas para el 2022, por lo que los datos acá publicados se consideran preliminares. El recuadro 2.5 sintetiza algunos aspectos metodológicos relevantes sobre las estimaciones que realiza Trejos (2023) para calcular la ISP en el país.

La política social es la principal damnificada de la austeridad fiscal

La inversión social pública (ISP) total, que financia a las políticas sociales en Costa Rica, experimentó una expansión real relativamente sostenida durante un largo período, que comprendió de la década de los años noventa del siglo pasado, a la segunda década de este siglo, aunque con algunos períodos contractivos coyunturales de limitada magnitud. A partir de la implementación de la reforma fiscal de 2018 y durante la pandemia por covid-19, empezó un período de fuerte inestabilidad: se contrajo en el 2020, se recuperó parcialmente en el 2021 y volvió a disminuir en el 2022.

Cuando se ajusta el nivel total por el crecimiento de la población, la ISP por

Recuadro 2.5

Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Para estimar la inversión social pública (ISP), tanto en el corto como en el largo plazo, Trejos (2023) utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público en su conjunto, y se complementa con información provista por las principales instituciones del sector público social.

Se parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego se precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal desarrollado para mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, se pone la atención en un componente central de la ISP como lo es el relativo a las políticas sociales selectivas y al papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para estimar con más precisión la ISP y desagregarla por funciones, Trejos (2023) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que están dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, incluyendo el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales asociadas con el Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

Cabe señalar que en abril del 2022 el Gobierno sufrió un ciberataque que afectó sus sistemas informáticos, particularmente en el Ministerio de Hacienda y en la Caja

Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ello originó atrasos en las liquidaciones referidas al año previo (2021), de modo que se pudo contar con esa información hasta inicios del 2023. También, el ciberataque afectó directamente el registro de las transacciones del Gobierno, por lo que la STAP señala que los datos para el 2022 son preliminares.

La Contraloría General de la República (CGR) indica que también encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023). Ambos problemas impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de la ciudadanía las bases de datos de las liquidaciones del presupuesto nacional y de las instituciones autónomas, con lo que, a su juicio, se da un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Paralelamente, con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (Ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados¹⁶ fueron incorporados al presupuesto nacional para su discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Esto hace que cuatro órganos desconcentrados del sector social se incorporen a ministerios no sociales, por lo que ya no se incluyen en la cuantificación de la inversión social.

Esto aumenta la necesidad de contar con liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Esta información no estuvo disponible para el 2022 por la inexistencia de la base de datos que ofrecía la CGR y por la negativa de algunos ministerios para entregar esa liquidación detallada. Esta situación se trató de subsanar con información presupuestaria y, aunque corresponden a instituciones pequeñas dentro de la inversión social pública total, las estimaciones para el 2022 deben verse con cautela y, en todo caso, como provisionales.

Fuente: Trejos, 2023.

habitante muestra una evolución menos satisfactoria (gráfico 2.27). La crisis de la deuda de 1980 la redujo en casi una cuarta parte, sin alcanzar un crecimiento importante en los siguientes veinte años. No fue sino hasta la primera década del presente siglo que empieza a crecer de manera más sostenida. En el 2022, la ISP por habitante es menor al año previo a la pandemia (2019). Si se compara este monto en términos reales apenas resulta un 20% superior al invertido 42 años atrás (Trejos, 2023).

La aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal aprobada en 2018 implica que la ISP solo puede crecer en una proporción menor al aumento del PIB (para más detalles de la regla fiscal, véase el capítulo 3 de este Informe). De este modo, en los dos últimos años, la ISP pierde 3 puntos porcentuales (pp) del PIB, al caer del 24% en 2020 al 21%.

La prioridad fiscal es la proporción que representa la ISP dentro del gasto del Gobierno general. A partir del 2016 es posible determinar un lento deterioro que se acentúa después del año 2019. En total, la pérdida en la prioridad fiscal fue de casi 6pp en los últimos tres años, un resultado que pone en evidencia que

otros componentes del gasto público han tomado más importancia para el Poder Ejecutivo. En particular, la prioridad ha sido pagar los intereses asociados al creciente endeudamiento público, rubro que se expande a un ritmo superior y desfinancia la inversión social (Trejos, 2023).

Para poder desagregar y analizar la ISP por funciones y programas, Trejos (2023) realizó varios ajustes a la estimación del largo plazo (recuadro 2.5). Estos cálculos dan como resultado una ISP que es 3% menor a la reportada directamente por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP del Ministerio de Hacienda). La ISP por habitante ajustada se estima en alrededor de 1,7 millones de colones corrientes al año (2.716 dólares), es decir, 146.000 colones al mes por persona (226 dólares).

Los programas y servicios en educación, salud y protección social sufren los mayores recortes

Los recortes en la ISP ocurridos entre el 2021-2022 se experimentaron en las tres funciones más grandes de la política social costarricense. La caída más

fuerte ocurrió en los servicios educativos, que representan el 29% de la ISP y cayeron un -4,6% por persona. En términos absolutos, el monto destinado a este sector representa apenas el 5,9% del PIB, bastante lejos del 8% que señala la Constitución Política de Costa Rica. La disminución se da en el financiamiento de todos los niveles educativos, junto con los programas de incentivos para estudiar. El único rubro que experimentó un aumento es la inversión en educación destinada a la formación profesional (gráfico 2.28).

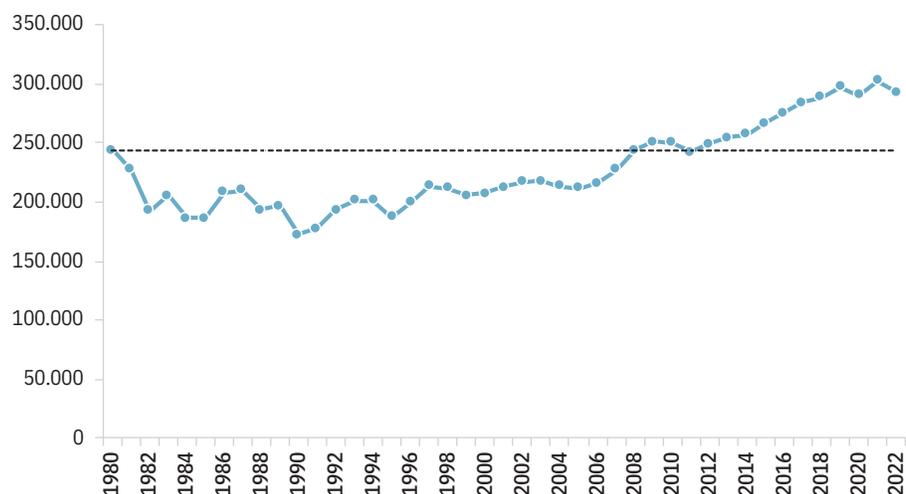
La segunda mayor caída en el 2022 se dio en los servicios de protección social, esto es, las pensiones y los programas de apoyo a los grupos más vulnerables, con un -3,6% por habitante. En la actualidad representa un 6,6% del PIB y sobrepasó a la educación en el primer lugar de la ISP. Casi todos los programas de este sector disminuyeron, principalmente los rubros relacionados con las pensiones contributivas de la CCSS, excepto las pensiones no contributivas (gráfico 2.28). Un factor asociado con este resultado es el control aplicado a la expansión del pago de las pensiones, sin ajustes por el costo de vida y la introducción de impuestos solidarios que tasan a las pensiones más altas.

La tercera función que muestra una caída real corresponde a los servicios de salud, con un -2% por habitante, que junto con la protección social conservaban una evolución favorable durante la pandemia. Las otras dos funciones sociales, los servicios de vivienda y territorio¹⁷, y los servicios culturales y recreativos, que representan poco más del 11% de la ISP, muestran una expansión real, pero por su limitado peso relativo se torna insuficiente para contrarrestar la caída de la ISP.

Un análisis de la evolución de la ISP durante el período 2010-2022 muestra trayectorias distintas según la función social (gráfico 2.29). El financiamiento de la educación tuvo un crecimiento generalizado a partir del 2011 y hasta el 2017, luego se desacelera y se contrae fuertemente durante la pandemia. Para el 2022, la inversión en educación por persona es menor a la que se tenía en el 2010.

Gráfico 2.27

Evolución de la inversión social pública real por habitante^{a/}
(colones del año 2000)

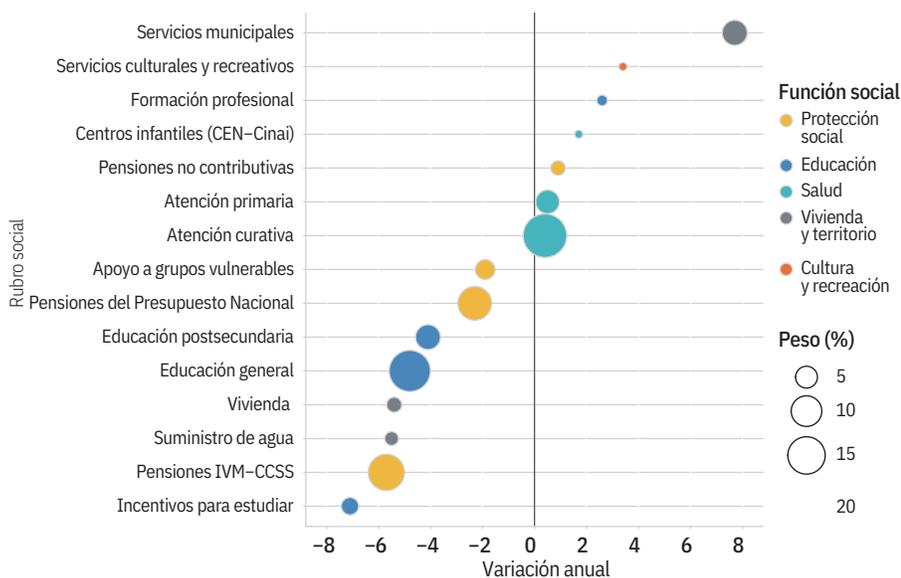


a/ La línea horizontal punteada representa la ISP por habitante de 1980.

Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

Gráfico 2.28

Variación real anual de la inversión social pública (ISP) por habitante, por programa social, según función social y peso relativo^{a/}. 2021-2022



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2022 y el color identifica la función social.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

La función de protección social tuvo un crecimiento sostenido durante todo el período, excepto en el último año. Esta tendencia se explica tanto por las pensiones contributivas (IVM-CCSS es el que más crece) como por los programas de apoyo a los grupos vulnerables, pobres y no pobres, asociado con el impulso dado a través del Fodesaf.

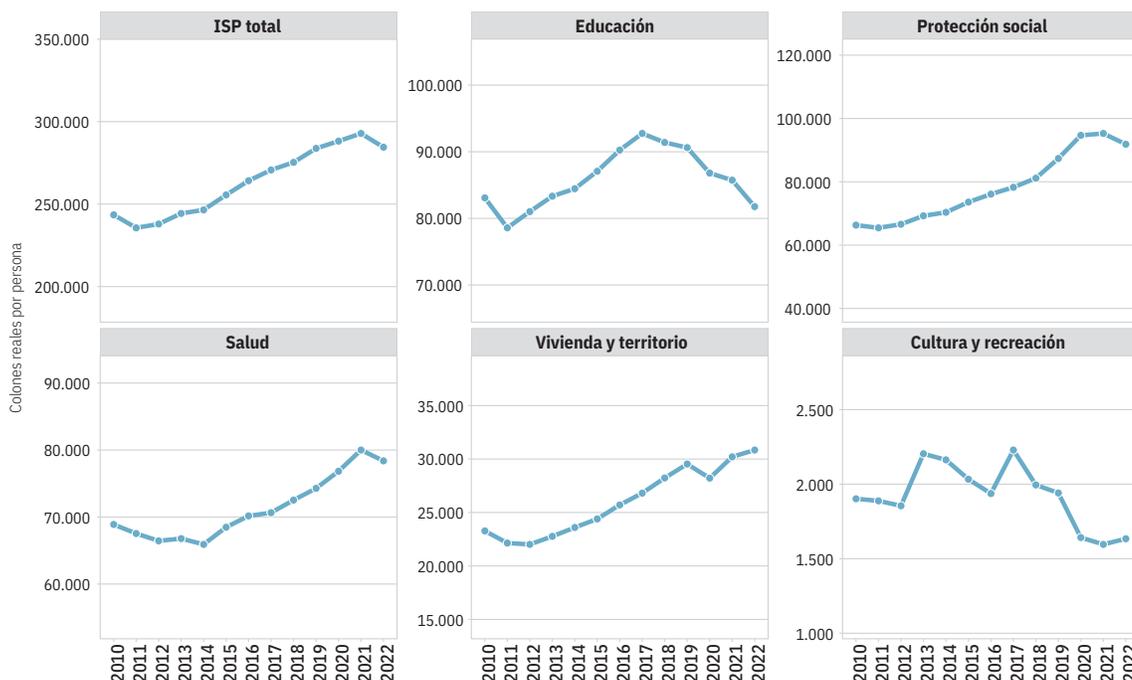
Los servicios de salud mostraron una leve contracción en el primer quinquenio de la segunda década del siglo XXI, luego empezó a recuperarse. La situación cambió con la pandemia, pues para enfrentarla se aumentó la inversión en salud.

Las otras dos funciones sociales han tenido un comportamiento más volátil. Vivienda y territorio muestran un crecimiento durante el período 2013-2019, debido principalmente a los servicios municipales y de suministro de agua, luego se contrae en el primer año de la pandemia y se expande nuevamente en 2021-2022.

Finalmente, los servicios de cultura y recreación son los que muestran más inestabilidad en su financiamiento. En el 2022 la inversión por habitante en este rubro representa un 14% menos que la

Gráfico 2.29

Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social (colones reales del 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000 según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.
Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

asignada en el año 2010. Esta limitadísima inversión, amenazada con recortes para el 2023, sigue siendo una deuda país.

Un análisis muy detallado de los programas sociales que conforman los principales rubros de la ISP para el período 2010-2022 se puede consultar en el estudio de Trejos (2023) en el sitio www.estadonacion.or.cr

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

véase Trejos, 2023, en www.estadonacion.or.cr

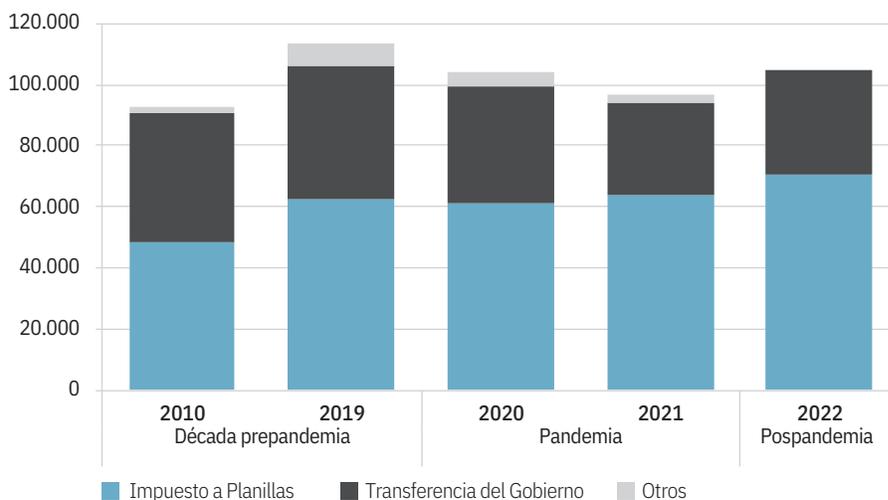
La recuperación del Fodesaf en el 2022 resulta insuficiente para proteger la inversión social selectiva

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) es el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva del país. Fue creado en el año 1974 (Ley 5662) y en el 2009 sufre una importante reforma (Ley 8783), mediante la cual se consolidan algunos programas dentro del Fondo, se mantiene el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del Gobierno se establece en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas (ahora sobre el valor agregado, IVA). Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

La transferencia del Gobierno tendió a cumplirse durante la década prepandemia y explica la fuerte expansión real que mostró en sus ingresos reales (2,3% promedio anual) (gráfico 2.30). Los dos años de pandemia (2020-2021) se caracterizan por una contracción real de los ingresos (-15%), caída que se origina en la aplicación más estricta de la regla fiscal, la cual conduce al incumplimiento del financiamiento establecido en la reforma

Gráfico 2.30

Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf (en millones de colones del año 2000)^{a/}



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2023, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

del 2009 y a lo establecido en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley 9635). Si bien esta Ley flexibiliza el cumplimiento de los destinos específicos, como el aporte proveniente del IVA para el Fodesaf, por lo menos para períodos de restricción fiscal, establece que los recursos que deberá girar el Ministerio de Hacienda no pueden ser menores al monto asignado en el presupuesto del 2019 (Trejos, 2023).

Para el año 2022, los ingresos reales volvieron a crecer en forma significativa (8,6% real) debido a la ley aprobada ese año para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, donde se excluye al Fodesaf de la aplicación de la regla fiscal, aunque también establece exoneraciones temporales a las nuevas empresas que se establezcan en el pago del impuesto sobre las planillas para el Fondo (Ley 10234). Con esta evolución, el impuesto sobre la planilla adquiere protagonismo dentro del financiamiento del Fondo, ya que para el 2022 aporta el 67% de los ingresos recibidos, mientras que en el 2010 su aporte ascendía al 52% (gráfico 2.30).

Cabe destacar que en el último trienio (2020-2022) el Fondo mantiene una pérdida neta de recursos reales del orden del -7% y aún no se recibe lo estipulado en la legislación vigente. Esto significa que, en términos nominales, ha dejado de percibir ingresos que rondan entre los 148.000 millones de colones si se mantiene lo recibido en el 2019 o 196.000 millones de colones si se confronta con los salarios base que debía recibir.

La incorporación de los órganos desconcentrados al presupuesto nacional también ha complicado el accionar del Fondo, al perder la administración de sus fuentes de financiamiento. Con base en el Presupuesto Nacional del Gobierno aprobado para el año 2023 y el presentado para el 2024 se espera una contracción en sus recursos.

La inversión social del Fodesaf lo que refleja es el giro a los distintos programas para complementar su financiamiento. Ello no significa que todo lo gaste la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo. A continuación, se analiza únicamente los recursos girados por

el Fondo a los principales programas que financia (gráfico 2.31).

En el año 2022, el Fodesaf distribuyó el equivalente al 1,5% del PIB, -0,2 puntos por debajo del 2010. Con estos recursos, actualmente se financia el 58% de la inversión social selectiva, 9 puntos menos que en el 2010 (cuando era del 67%). Se destinan a 34 programas o proyectos en 21 instituciones, dos de ellos del sector privado.

La variación relativa del trienio 2020-2022 muestra que los programas de tipo promocional (apoyo a la formación del capital humano y mejoramiento del hábitat) acumularon una contracción real del 21%, mientras la red de protección social creció un 16% debido a la recuperación del año 2022. Esta situación cambió la estructura, pues en el 2019 los programas de tipo promocional absorbían más de la mitad de los recursos (54%), al 2022 se reducen al 45%; en contraposición con los programas de la red de protección social, que ahora constituyen más de la mitad y reflejan la apuesta por estos otros.

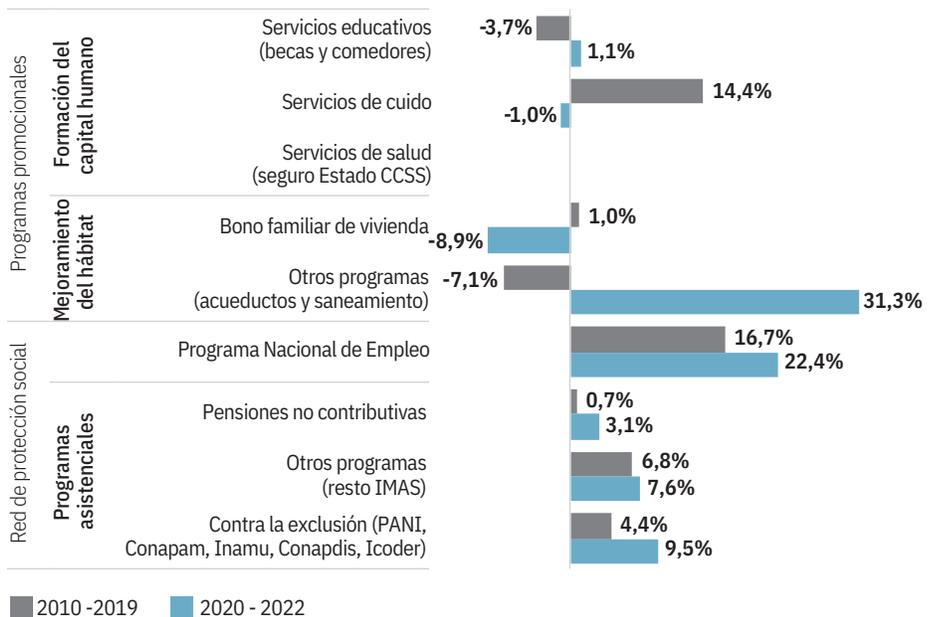
Dentro de los programas promocionales, dos terceras partes de los recursos se dedican a apoyar o proteger la formación de capital humano. Estas partidas acumulan una contracción real del -19% en los últimos tres años. En el 2022 se explica por la reducción de los beneficios dirigidos a los servicios educativos (como las becas y los comedores) y al programa de aseguramiento por cuenta del Estado, pues la Red de Cuido más bien creció, aunque sin compensar la fuerte reducción que había tenido en el 2021. El tercio restante corresponde a recursos que buscan el mejoramiento del hábitat. En ellos, el bono familiar de la vivienda tiene un peso protagónico. Estos perdieron cerca de una cuarta parte de los recursos reales que disponían en el año 2019.

Dentro de la red de protección social, tres cuartas partes de los recursos se canalizan a programas asistenciales, entre los que sobresalen las pensiones no contributivas y la mayoría de los subsidios del IMAS. En el 2022, crecieron un 20%, superando con creces los recortes que tuvieron en 2020-2021.

El resto de los recursos se dirigen a

Gráfico 2.31

Variación anual promedio de la inversión social pública (ISP) real del Fodesaf, según programas^{a/} y períodos



a/ Se excluye del gráfico el programa de asegurados por cuenta del Estado, el cual desde el año 2021 tiene diferencias en el monto cobrado por la CCSS a la Desaf. Este programa crece un 55,7% en el período 2010-2019 y se contrae en un 54% en el trienio 2020-2022.

Fuente: Trejos, 2023, con datos de las liquidaciones presupuestarias del Fodesaf y la clasificación de Trejos, 2013.

proteger a la población vulnerable, no exclusivamente por su situación de pobreza. Ahí se concentran instituciones que luchan contra la exclusión, la discriminación, la explotación, el abuso o la violencia. Se financian instituciones más que programas, con un alto componente de gasto operativo o administrativo. En el año 2022, crecieron de manera significativa en un 45%, principalmente por el aumento en las transferencias al PANI, que se habían reducido en el 2021.

Sostener la inversión en la niñez y adolescencia es fundamental para romper el ciclo de la pobreza y reducir desigualdades

Una proporción significativa de la niñez y adolescencia en Costa Rica vive en hogares en condiciones de pobreza por ingresos. Es el grupo etario con la mayor incidencia y ubica al país como el de mayor porcentaje en este indicador entre la OCDE. Crecer en dicha situación tiene implicaciones importantes sobre el desarrollo cognitivo, físico y socioemocional de una persona en el resto de su vida (Dearing et al., 2006; Roos et al., 2019).

Para desarrollar el potencial de una persona es fundamental que en las primeras etapas de su vida reciba una educación de calidad, tenga acceso a la salud y nutrición adecuada, crezca en un entorno seguro y con protección a sus derechos. Invertir en la niñez y adolescencia

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RECURSOS DEL FODESAF

véase Trejos, 2023, en
www.estadonacion.or.cr

es invertir en el desarrollo económico, social y cultural del país. Según datos de Unicef Costa Rica (2022), el país “tiene una población de 5,16 millones de personas, de las cuales el 23% son niños, niñas y adolescentes, y está llegando al final de su dividendo demográfico, con una población envejecida y un aumento de las tasas de dependencia”. En este contexto, la inversión en este grupo sigue siendo una prioridad fundamental para ofrecer condiciones más favorables para las generaciones futuras.

Pacheco (2023) elaboró un estudio en este tema como insumo para este capítulo, que tiene como principales hallazgos que casi un 40% de la niñez y adolescencia del país pertenece a hogares en pobreza por ingresos. Algunas características con alta incidencia son vivir en regiones periféricas, tener alguna discapacidad, hogares numerosos (con tres o más menores de edad) y pertenecer a la primera infancia.

En el 2021, el Estado invirtió un 6,9% del PIB en un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia para mejorarles sus condiciones de vida, tanto en políticas universales como selectivas. Más de la mitad se dirige a

la educación pública. Un análisis que escogió cuatro programas selectivos dirigidos a este segmento etario muestra que sus presupuestos han tenido alta volatilidad entre el 2019 y 2022, con una reducción en el aprobado para el año 2023. En un contexto fiscal limitado, la aplicación estricta de la regla fiscal actual generaría una fuerte contracción de los recursos para el resto de la presente década.

Aunque el país experimenta una transición demográfica avanzada hacia el envejecimiento de la población, aún no ha resuelto cómo generar las suficientes oportunidades y capacidades de la población menor de edad. Es importante darle sostenibilidad financiera a la política social dirigida a este segmento etario, de manera que logren desarrollar su potencial y se conviertan en personas productivas y felices.

Alta incidencia de la pobreza entre la población menor de 18 años

La población menor de 18 años sufre altas tasas de incidencia de la pobreza por ingresos. Entre el 2012 y 2022, en promedio un 35,6% vivía en hogares pobres (gráfico 2.32), con un aumento

significativo al inicio de la pandemia por covid-19. La cifra del año 2022 se ubica 2,7 puntos porcentuales superior a ese promedio, equivalente a 456.000 menores pobres. El porcentaje es considerablemente mayor al del grupo de 18 a 64 años (20,6%) y de las personas adultas mayores (27,0%).

Dos indicadores usados en el análisis de la pobreza son la brecha y la severidad. El primero se define como el ingreso necesario para que las personas pobres puedan traspasar la línea de pobreza (LP). Se puede expresar en unidades monetarias o en términos porcentuales. Por su lado, la severidad captura tanto la incidencia como la desigualdad en la distribución de los ingresos entre las personas en pobreza.

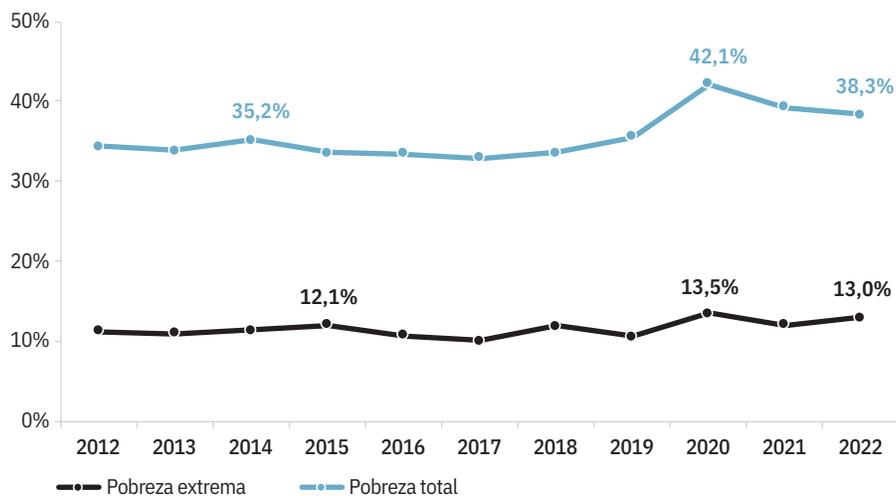
Los cálculos de Pacheco (2023) para los años 2012, 2017 y 2022 indican que sería necesario ajustar en un 16,5% el ingreso per cápita de los hogares pobres con menores de edad para que superen la LP. Esta brecha ha venido creciendo en los últimos años, pues en el 2017 el ajuste necesario era del 13,6%. En términos monetarios, significa que el ingreso por persona debería incrementarse casi en 20.000 colones por persona. Considerando que estos hogares son más numerosos que el promedio nacional (5,2 versus 3,9), esto significa que, para sacar de la condición de pobreza a estas personas, un hogar debería aumentar sus ingresos en 103.000 colones por mes. La severidad (o desigualdad) del ingreso en los hogares pobres con menores de edad también ha venido al alza, lo cual sugiere que los ingresos de estos han tendido a polarizarse y que algunos de ellos se alejan cada vez más de la LP.

En materia de pobreza multidimensional, la situación muestra cambios importantes entre 2017 y 2022, tal y como se analizó al inicio de este capítulo. En este caso, la incidencia ha bajado 4,6 puntos porcentuales, principalmente porque hay menos hogares con privaciones en la dimensión de educación (mayor asistencia educativa, menor rezago escolar y mayor aprobación de la secundaria).

Al combinar ambos métodos se obtiene que un 7,5% de las personas menores de edad viven en hogares afectados tanto

Gráfico 2.32

Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, según tipo



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de las Enaho, del INEC.

por la pobreza extrema como por la multidimensional (casi 89.000); mientras que casi la mitad de los menores de edad (46,3%) viven en hogares con algún tipo de pobreza (por ingresos, multidimensional o ambas).

El gráfico 2.33 muestra el porcentaje de pobreza por ingresos según características seleccionadas de las personas menores de 18 años. Sobresale que, entre la pobreza total, la mayoría de las condiciones superan el 40% de sus respectivas poblaciones, con las regiones periféricas mostrando las tasas más altas, junto con la condición de discapacidad. Mientras uno de cada tres menores son pobres en la región Central, la mitad de aquellos que habitan en la región Huetar Caribe viven en esta condición. No muy lejos se ubican las otras regiones: Brunca (48%), Pacífico Central (46,2%) y Huetar Norte (44,5%). Al desagregar las edades, destaca que los menores de siete años son los más afectados (40%), seguidos por el grupo de 8 a 12 años (38%).

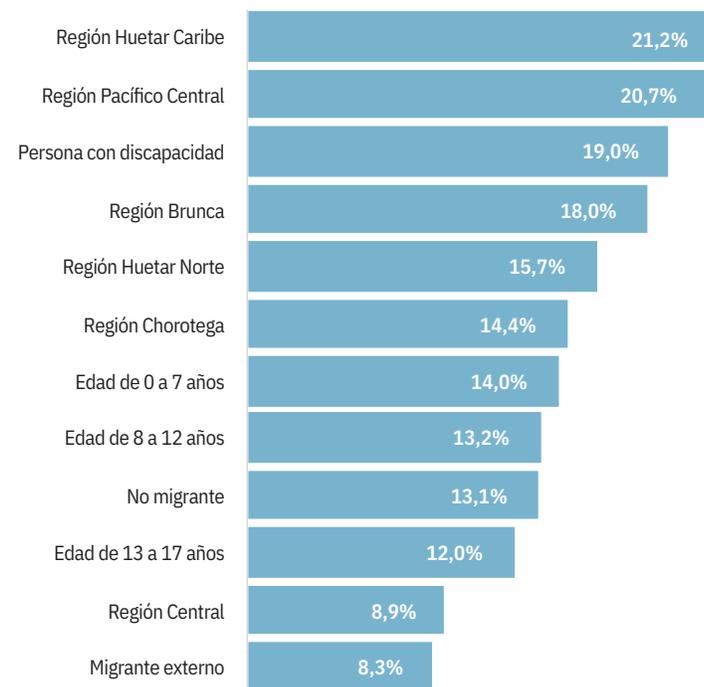
La pobreza extrema muestra rangos que van desde el 8% entre menores migrantes externos, hasta un 21% en los hogares de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central. Estas últimas han tenido un aumento significativo de la violencia homicida en el 2022-2023, cuyo perfil muestra una alta participación de personas jóvenes, tal y como se explicó anteriormente en este capítulo. Las personas con discapacidad también muestran una alta incidencia de la pobreza extrema.

El tamaño promedio de los hogares de las personas menores de edad en condición de pobreza se sitúa en 5,2 miembros, cifra que contrasta con un 3,8 a nivel nacional. Su distribución refleja una alta concentración en aquellos que tienen de dos a tres menores (55,2%), un 17,4% posee un único menor y un 13,2% cinco o más. Como es esperable, la cantidad de menores de edad guarda una estrecha relación con el nivel de pobreza del hogar: es 20% si el hogar tiene un menor de edad, pero se eleva al 53% cuando viven tres menores. Prácticamente después del quinto infante, las probabilidades de vivir en pobreza se universalizan.

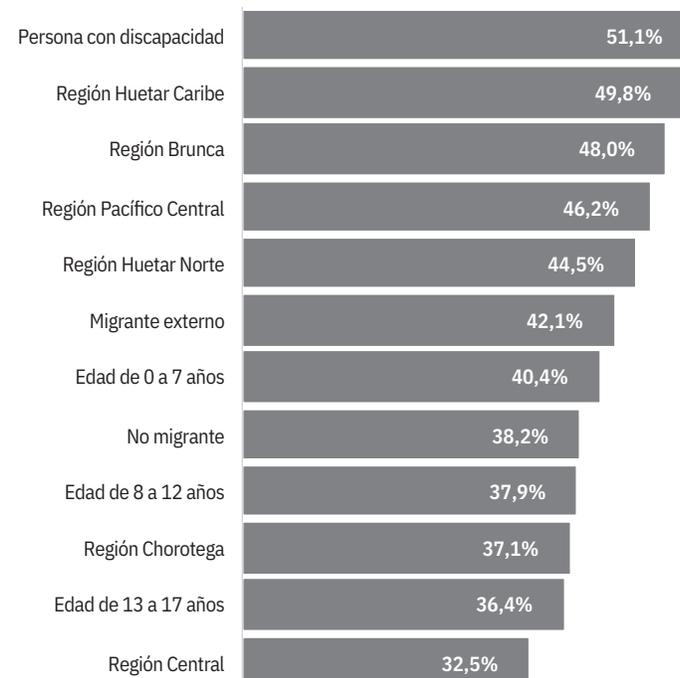
Gráfico 2.33

Porcentaje de la población menor de 18 años que vive en hogares en condición de pobreza por ingresos, por características de las personas, según tipo de pobreza. 2022

a) Pobreza extrema



a) Pobreza total



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de la Enaho 2022, del INEC.

Inversión pública en la niñez y adolescencia enfrenta un escenario de riesgo de recortes en los próximos años

El Estado costarricense, a través de un conjunto de programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia, busca impactar positivamente el bienestar de este grupo etario y mejorarles sus condiciones de vida, a través del acceso a la educación, la salud, la protección social, entre otros, reconociéndolos como sujetos de derechos. Un estudio realizado por el PANI (2023) calcula que en el 2021 el Estado invirtió 2.788 miles de millones de colones, equivalente a un 6,9% del PIB en este grupo etario. Si se compara con los dos años previos, el dato denota una leve contracción, pues en términos del PIB la asignación pasa de un 7,1% a un 6,9% (gráfico 2.34).

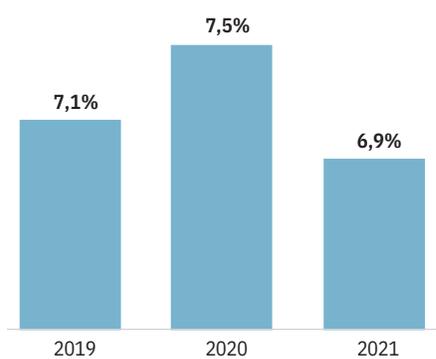
Al analizar la dinámica de la inversión pública en niñez y adolescencia se observa que, cada vez más, un porcentaje mayor de los fondos se ejecutan en servicios y actividades que llegan directamente a las personas menores de edad. Así, mientras en el 2019 un 80,8% tuvo esa condición, en el 2021 había subido al 83%. Desde la perspectiva de la persona beneficiaria, el segmento adolescente (12 a 17 años) absorbe la mayor proporción de los recursos, con un 41% del total. En términos per cápita, el grupo de 0 a 5 años es el segmento que recibe menor asignación presupuestaria, con un valor estimado de 2 millones de colones por año, en tanto la niñez y la adolescencia perciben montos muy similares entre sí (2,5 millones y 2,4 millones, respectivamente).

La composición muestra un dominio del sector educativo como destino principal de los recursos, con un 53% de los fondos, en tanto salud añade un 26%, que junto a protección social (10%) contabilizan el 90% de la inversión del sector. Si bien su peso es marginal dentro de la composición total, algunos destinos como ciencia y tecnología (1%) y los servicios recreativos, deportivos y culturales (1%) vieron crecer su presupuesto.

El estudio de Pacheco (2023) incluye una amplia descripción sobre los programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia. A partir de dicha revisión

Gráfico 2.34

Gasto público total en niñez y adolescencia (porcentaje del PIB)



Fuente: Pacheco, 2023 a partir de PANI, 2023.

se seleccionan cuatro de ellos, debido al tamaño de la población cubierta y el presupuesto percibido, para los cuales se calcularon escenarios prospectivos sobre su evolución futura a partir del contexto actual de restricciones fiscales:

- Programa de becas estudiantiles Avancemos del IMAS.
- Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, conformado por los beneficios del IMAS, los centros integrales y desarrollo infantil (Cidai del PANI) y los centros de atención y protección infantil (CEN-Cinai del Ministerio de Salud).
- Programas de equidad en educación, en el cual se analizan dos de ellos: el programa de alimentación y nutrición escolar y del adolescente (Panea, conocido como comedores estudiantiles) y el transporte para estudiantes.

El presupuesto total de estos programas ascendió a 316.268 millones en el 2022, con una proyección al 2023 de 280.679 millones. Si el presupuesto del 2023 hubiera mantenido la participación del PIB del 2022, habría sido 53.588,5 millones más de lo asignado (0,11% más). Si se hubiese mantenido la proporción del PIB del 2019, entonces se hubiera

tenido que asignar 74.378 millones más (+0,16%).

Los comedores estudiantiles son los que tienen el mayor peso presupuestario (39%). Dos aspectos resaltan sobre su evolución. El primero es que en el 2021 presentaron un patrón atípico, al elevarlo en cerca de 12 puntos porcentuales respecto a su peso histórico. Segundo, si se elimina dicho año especial, se observa una caída persistente de la participación.

Las becas Avancemos y la Red de Cuido comparten montos similares, que promediaron 26,6% y 23,9% del total asignado entre 2019 y 2023. En el caso de Avancemos, desde el 2021 aumentó su participación por la integración con Creceamos (anterior Fondo Nacional de Becas, Fonabe). En el caso de la Red de Cuido, su participación ha sido más estable, aunque se proyecta una mayor asignación presupuestaria en el 2023. Finalmente, el programa más pequeño de los cuatro considerados se refiere a transporte estudiantil, con un presupuesto de 29.000 millones en el 2023. De todos, es el que tiene presupuestos más volátiles.

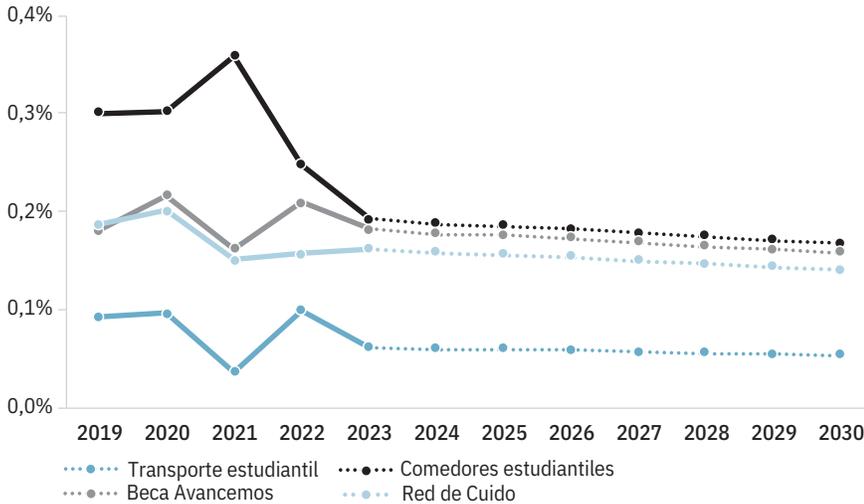
Pacheco (2023) estima los potenciales efectos que podría tener una aplicación estricta de la regla fiscal¹⁸ en los respectivos presupuestos durante el período 2024-2030. Para ello, el análisis asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB en los siguientes años y, por lo tanto, el crecimiento se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.

Mientras la regla fiscal se aplique bajo el escenario actual, el gasto en estos programas sociales se desacelerará por debajo del crecimiento de la economía. Por ello, la trayectoria futura de los presupuestos presenta una tendencia negativa (gráfico 2.35). De forma integrada, se espera que el gasto presupuestado de los cuatro esquemas pase de un 0,60% a un 0,52% del PIB. Individualmente, el programa más perjudicado sería comedores estudiantiles, seguido por las becas Avancemos y la Red de Cuido.

Una forma alternativa de comparar el efecto de la regla fiscal en los presu-

Gráfico 2.35

Proyecciones del presupuesto esperado en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia si se aplicara de manera estricta la regla fiscal^{a/}, según programa
(porcentaje del PIB)



puestos de estos programas es a través de la identificación de un parámetro de referencia (i.e. un contrafactual), que estime lo que hubiera sucedido si no se hubiese aprobado la regla, considerando que el resto de las condiciones hubiesen permanecido igual. Pacheco (2023) estima el presupuesto que hubiera recibido cada programa si el monto asignado en el 2019 (en términos del PIB) se hubiera mantenido en el tiempo.

De acuerdo con las estimaciones, el presupuesto integrado de los cuatro programas sería 0,24 puntos del PIB menor al que prevalecería de haberse mantenido los niveles de gasto del 2019, con un recorte del 31% del presupuesto programático (gráfico 2.36). Por programa, la mayor diferencia la tiene comedores estudiantiles, seguido por la Red de Cuido y el Transporte estudiantil.

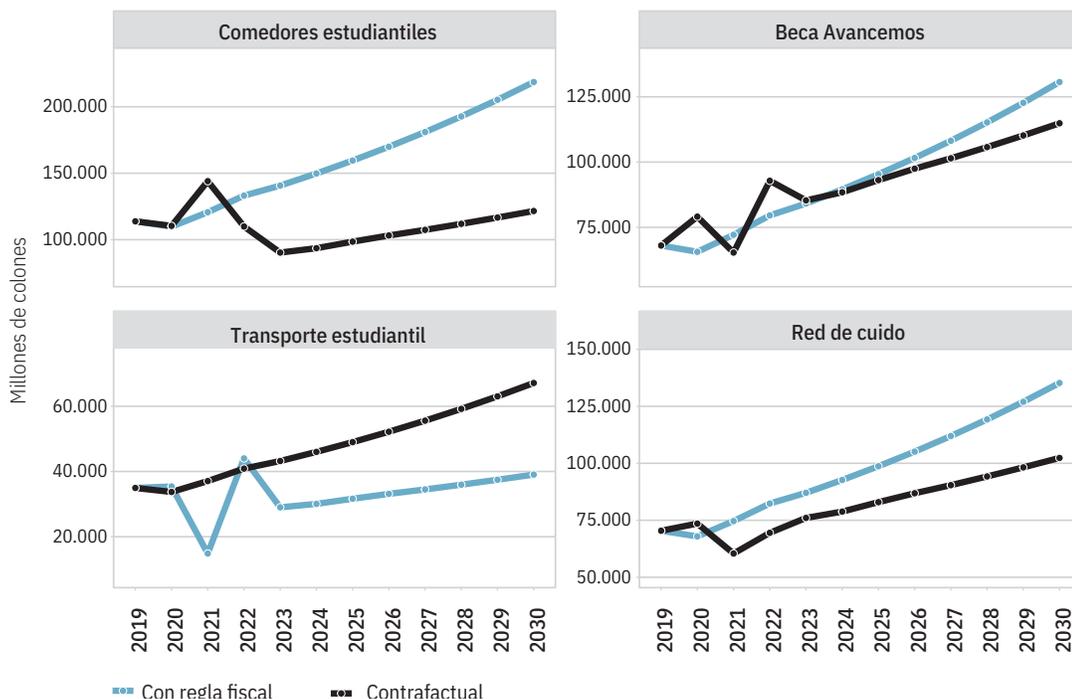
Las diferencias por programa dependen del nivel de gasto experimentado en el 2019-2023. Por ejemplo, la menor brecha se encuentra en el programa de becas Avancemos, esto porque en el 2019 su presupuesto fue 0,18% del PIB, al

a/ Asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB y se aplicará la regla fiscal de manera estricta; por lo que el crecimiento de los presupuestos se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.

Fuente: Pacheco, 2023 a partir de los presupuestos institucionales.

Gráfico 2.36

Comparación del presupuesto proyectado con regla fiscal^{a/} y el contrafactual^{b/} en cuatro programas selectivos dirigidos a la niñez y adolescencia. 2019-2030



a/ Asume que la deuda pública se mantendrá por encima del 60% del PIB en los siguientes años. El crecimiento de los presupuestos se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los cuatro años previos a la formulación, según lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.

b/ El contrafactual o parámetro de referencia estima el presupuesto que hubiera recibido cada programa si el monto asignado en el 2019 se hubiera mantenido.

Fuente: Pacheco, 2023 a partir de los presupuestos institucionales.

igual que en el 2023. Por lo tanto, la brecha al 2030 no fue tan amplia como en comedores, cuyo presupuesto inicial fue del 0,30% del PIB y bajó a un 0,19% en el 2023.

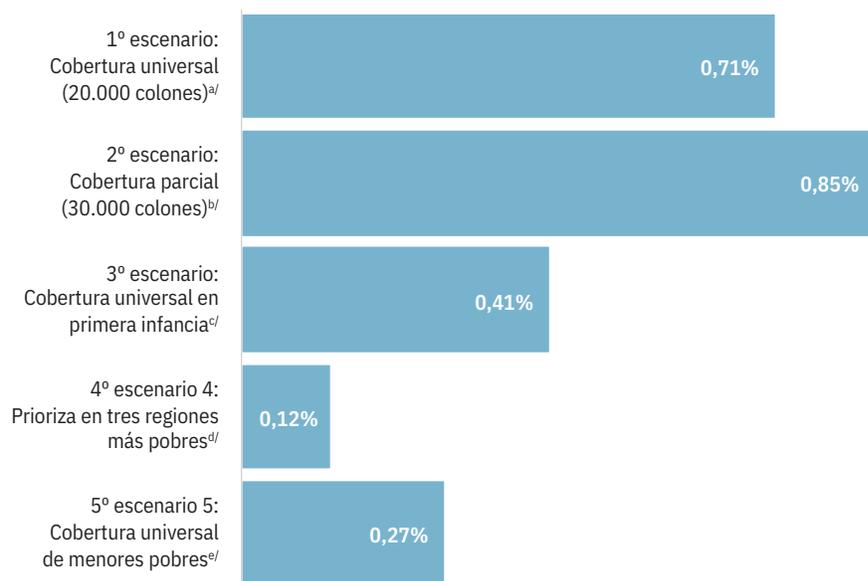
Pacheco (2023) también hace un ejercicio de calcular el costo fiscal que tendría aplicar un programa de transferencias dirigidas a diferentes grupos de niñez y adolescencia en Costa Rica. Múltiples investigaciones alrededor del mundo han mostrado que las transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) tienen efectos tanto en la disminución de la pobreza como en otras dimensiones del desarrollo humano. Por ejemplo, Unicef (2020) hace un recorrido por múltiples evaluaciones de impacto en materia de transferencias monetarias y reducción de pobreza, con resultados de diversa naturaleza. Aquellos con altas coberturas tienen mayores impactos como herramienta para reducir la pobreza infantil y la total. El programa denominado “Rodzina 500+” de Polonia contribuyó a reducir la pobreza infantil en 6 puntos, en tanto el “Programa de Efectivo para la Infancia” (CMP por sus siglas en inglés, *Child Money Programme*) de Mongolia logró reducir la pobreza nacional en un 12% y la brecha de pobreza en un 21%. El programa “Bolsa Familia” de Brasil, la transferencia condicionada más grande del mundo, contribuyó a una disminución del nivel de pobreza total entre un 12% y un 18%.

Los efectos, sin embargo, no se limitarían a reducir el nivel de privación económica. Aizer et al. (2016) descubrieron que los niños varones beneficiarios del programa “Pensión para Madres”, el primero de su tipo en Estados Unidos, vivieron un año más, estudiaron un tercio más de años y tuvieron menor riesgo a la desnutrición respecto a los niños de hogares cuya inscripción al programa fue rechazada.

El costo de aplicar una transferencia monetaria en el país que garantice a toda persona menor de edad un ingreso básico se calculó para cinco escenarios dirigidos a diferentes grupos (gráfico 2.37). El rango estimado va de un mínimo de 0,12% del PIB, en el caso del escenario 4, el cual prioriza en la población menor

Gráfico 2.37

Costo total de aplicar un programa de transferencias monetarias para las personas menores de edad, por escenarios (como porcentaje del PIB)



a/ El primer escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al mes al 100% de la población de 0 a 17 años en el país.

b/ El segundo escenario otorga una transferencia mensual de 30.000 colones al 50% de la población menor de 15 años.

c/ El tercer escenario otorga el monto de la canasta básica alimentaria definido por el INEC para la zona urbana (59.744 colones) y rural (49.913 colones) al 100% de la población de 0 a 4 años.

d/ El cuarto escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al 100% de la población de 0 a 12 años que reside en las tres regiones con mayor incidencia de pobreza en menores de edad: Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe.

e/ El quinto escenario otorga una transferencia mensual de 20.000 colones al 100% de la población menor de 18 años que viven en hogares en condiciones de pobreza.

Fuente: Pacheco, 2023.

de 12 años que reside en las tres regiones más pobres del país; a un 0,85% del PIB si se implementase el escenario 2, el cual propone una cobertura de la mitad de la población menor de 15 años. Si bien el escenario 1 es el de mayor cobertura poblacional (a todas las personas menores de 18 años), es el número 2 el que tiene el mayor costo debido a que la transferencia monetaria otorgada es 50% mayor a la del escenario previo.

Las restrictivas condiciones fiscales son un factor limitante de la factibilidad de estas opciones presentadas. Por ello, una posibilidad es diferir la estrategia de implementación de una transferencia monetaria sin perder su carácter universal, como un proceso en etapas, como las

mostradas en los escenarios 3 al 5, según las estimaciones de Pacheco (2023). La forma de arrancar el proceso podría ser sujeto de consideraciones financieras, políticas y técnicas. Por ejemplo, la estrategia podría empezar en las tres regiones más pobres del país, en donde el otorgamiento de una transferencia monetaria a todas las personas entre 0 y 12 años costaría el 0,12% del PIB. Si, por el contrario, se desea elevar el impacto potencial, es posible que la estrategia de alcanzar la universalidad en la primera infancia sea la recomendada, aunque costaría 3,5 veces más.

La estrategia de diseño e implementación, donde se define el escenario priorizado, debería comprender una discusión

adicional sobre las fuentes de espacio fiscal posibles, para darle sostenibilidad en el tiempo. Un plan de financiamiento no debería depender de una única fuente, sino que convendría visualizar múltiples alternativas que combinen fuentes tributarias con otras derivadas de una mejor gestión del gasto (ahorros por eficiencia). Además, es importante incorporar en la ecuación el gasto que en la actualidad ejecutan los programas de becas Avancemos y Creceamos, que totalizan 111.000 millones. Si la decisión fuese adoptar el escenario 1 o 2, entonces se requeriría adicionalmente 202.802 millones (escenario 1) o 266.989 millones (escenario 2). Esto significa que la brecha de financiamiento para alcanzar alguno de esos dos escenarios se ubicaría entre 0,46% y 0,60% del PIB.

El cierre de esta brecha podría darse desde múltiples frentes. Por ejemplo, una posibilidad sería incrementar alguno de los impuestos generales como el IVA o renta. Asimismo, algunos países han aprobado impuestos con un destino específico para financiar programas de transferencias condicionadas, tal es el caso de Brasil y el impuesto a las transacciones financieras.

A modo de cierre, aun cuando la cantidad de menores de edad tiende a la baja, las necesidades para este grupo etario presionan al alza por varias razones. Primero, porque en la actualidad no todos los servicios llegan a los grupos meta, de forma que todavía se ocupan recursos para avanzar en la cobertura universal. Segundo, la calidad del servicio cuenta y cuesta. Aún si la educación primaria se encuentra cerca de la cobertura universal, un servicio de calidad demanda fondos (por ejemplo, computadoras, infraestructura deportiva, etc.). Tercero, constantemente surgen nuevas necesidades que décadas atrás no existían. Los temas de Inteligencia Artificial podrían significar, por ejemplo, en un nuevo rubro a tomar en cuenta dentro de las inversiones en favor de la niñez (Pacheco, 2023).

La evidencia internacional demuestra que la primera infancia es decisiva en el desarrollo humano presente y futuro de las personas; sin embargo, las inversiones

nacionales tienden a asignar un menor porcentaje a este grupo, por debajo de lo que se le otorga a la edad escolar y la adolescencia. Es decir, el país tiene una deuda con la inversión en la primera infancia. La reorientación en favor de un grupo debe darse sin afectar a los otros, en medio de una limitación fiscal. El aumento del presupuesto a la Red de Cuido, cuya brecha de cobertura es aún elevada, es un ejemplo de esta compatibilidad necesaria entre los distintos segmentos poblacionales.

En esta línea, es imprescindible fortalecer la gobernanza, financiamiento y gestión de la Red de Cuido (en todos sus niveles) de manera que el programa avance hacia cobertura universal, según establece la Ley. Este elemento parece fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez, al aumentar su acceso a servicios de estimulación temprana, nutrición y relaciones psico-sociales, entre otros. Además, es posible que una mayor cobertura con cuido permita a las mujeres que en la actualidad se encuentran fuera de la fuerza laboral por responsabilidades familiares, acceder a un empleo, situación que podría redundar en menores niveles de pobreza en sus respectivos hogares.

Finalmente, el acceso a programas de recreación, arte y deporte son esenciales, pero son por lo general aspectos sin prioridad fiscal. Debe reforzarse la idea de desarrollar este tipo de actividades en zonas alejadas de la GAM, dado que la tendencia es concentrarlas en esta zona. Más inversión en estos rubros, especialmente en zonas con alta exclusión social, permitiría ofrecer más oportunidades a la niñez y adolescencia de este país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

INVERSIÓN EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

véase Pacheco, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Sinirube como una fuente clave para el estudio de la política social selectiva

La política social del país se ha construido sobre una compleja estructura institucional en la que intervienen múltiples entidades y programas que atienden a la población total, o a grupos específicos que poseen distintas vulnerabilidades, ya sea de tipo socioeconómico (pobreza, por ejemplo) o riesgos por edad, sexo, enfermedad, discapacidad, lugar de residencia, entre otros.

El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) tiene un rol clave como herramienta de asignación, gestión, seguimiento y planificación de la política social selectiva que se dirige a segmentos específicos de la población. Este Sistema integra microdatos de la población objetivo y de las personas beneficiarias de los programas sociales selectivos con criterios homogéneos (PEN, 2020). Es el resultado de muchas décadas de esfuerzos por mejorar la coordinación, la gestión y la rendición de cuentas en la ejecución de los recursos públicos administrados por las instituciones del sector social. El Sinirube posibilita innovar en el diseño de la política pública basada en la evidencia, así como hacer un uso más eficiente de los fondos públicos.

Un primer esfuerzo de análisis con los datos del Sinirube se publicó en el *Informe Estado de la Nación* del 2020. En esa ocasión se identificaron factores asociados con la población pobre y vulnerable con carácter exploratorio. Dicho estudio corroboró que la clasificación de los hogares en condición de pobreza es robusta, aunque la población no pobre presenta perfiles heterogéneos, lo que demanda estudiar con más profundidad a los grupos vulnerables.

Con este antecedente, Cubero et al. (2023) se proponen crear una nueva capa de análisis perfilando los hogares de acuerdo con los beneficios que reciben, de manera que sirvan de insumos para mejorar la eficiencia de la política pública a la hora de asignar los subsidios, en un contexto de contracción de la inversión social pública y de recursos cada vez más limitados. Este capítulo presenta

los hallazgos de una primera fase de este proyecto de investigación para estudiar la estructura institucional sobre la cual se asienta la política social selectiva. En esta fase se aplicó un análisis estadístico, conocido como análisis de correspondencias múltiples, mediante el cual se logró efectuar un mapeo de todos los programas y beneficios sociales, para clasificarlos de acuerdo con la similitud de sus perfiles y objetivo (recuadro 2.6). Una vez mapeado el conjunto de programas y beneficios sociales, la siguiente fase será vincularlo con el perfil de la población beneficiaria (y sus hogares), cuyos resultados quedarán para la próxima edición de este Informe.

La revisión detallada de 92 beneficios registrados en el Sinirube comprueba la amplia y diversa lista de ayudas sociales que otorga el Estado, tema abordado en numerosos estudios académicos (Trejos, 2013; Fernández, 2022; Pacheco y García, 2022). Los objetivos van desde la atención y reducción de la pobreza, hasta la integración social, la afirmación de derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, a través de las ayudas monetarias, en especie o mediante servicios (como el cuidado y capacitaciones).

La mayoría de estos programas de la política social selectiva tiene como objetivo combatir la pobreza o ayudar a la integración social de ciertas poblaciones; tres de cada cuatro definen ciertos grupos etarios como su población meta (gráfico 2.38). Además, la mayor parte de estos programas fueron creados mediante una ley, dos tercios tienen una temporalidad definida, muchos están sujetos a condiciones o requisitos y definen mecanismos de corresponsabilidad. Entre las características de priorización, sobresale que la mayoría se dirige a la persona (pocos al hogar como unidad), más de la mitad piden condición migratoria regular para acceder al beneficio y casi el 90% corresponden a ayudas de dinero (transferencias monetarias).

A partir de esta caracterización, Cubero et al. (2023) clasificaron los beneficios en grupos distintos entre sí, lo que permite ordenar el complejo entramado de beneficios entregados por la

Recuadro 2.6

Aspectos metodológicos para analizar los beneficios incluidos en el Sinirube

Al 2020, el Sinirube registraba un total de 31 programas de ayuda social, los cuales poseen 109 tipos de beneficios, que en su mayoría tienen como ente regente a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). Cubero et al. (2023) se dieron a la tarea de revisar las fichas técnicas y la normativa de todos los programas y sus beneficios, para caracterizarlos a partir de tres ejes conceptuales, cada uno integrado por varios componentes, a saber:

i) Características de la política pública:

- **Objetivo:** 1) atender pobreza, 2) integración social, 3) afirmación de derechos, 4) atender vulnerabilidad (o anticipar riesgos).
- **Población meta** (o prioritaria del beneficio): 1) población total, 2) menor de edad, 3) edad activa laboralmente, 4) persona adulta mayor, 5) con discapacidad.
- **Fundamento de creación:** 1) por ley, 2) por decreto, 3) por reglamento.

ii) Características de ejecución:

- **Duración del beneficio:** 1) indefinida (no especifica el plazo), 2) temporal o período específico (posee un perfil de salida).
- **Beneficio condicionado:** 1) sí requiere cumplir con requisitos o condiciones de entrada (ej. matrícula en centro educativo), 2) no tiene condiciones.
- **Mecanismo de corresponsabilidad** (compromiso mutuo entre el Estado y la persona para mejorar eficiencia): 1) sí pide corresponsabilidad (ej. asistir a centros de educación o salud mientras recibe el beneficio), 2) no pide.

iii) Características de priorización del beneficio:

- **Se dirige a un sexo:** 1) sí, 2) no.
- **Alcance:** 1) persona, 2) hogar.
- **Tipo:** 1) dinero, 2) especie (ej. alimentos), 3) servicio (ej. cuidado).
- **Requiere condición migratoria regular:** 1) sí, 2) no.

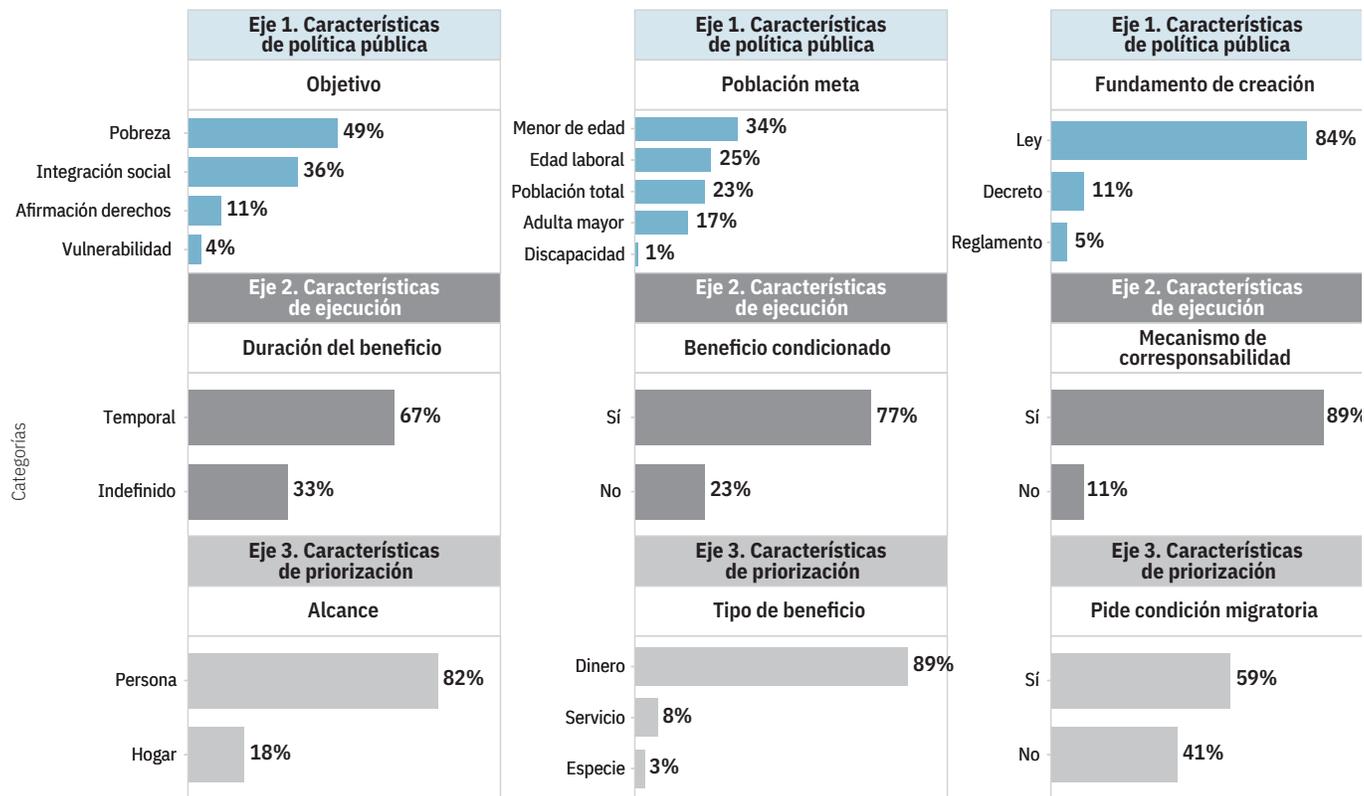
En este proceso se caracterizaron 15 programas y 92 beneficios incluidos en el Sinirube, que representan el 84%, pero que absorben el 99% de la población beneficiaria. Se excluyeron principalmente los beneficios otorgados por algunas municipalidades, por ser beneficios de muy pequeña escala y por las dificultades para conseguir la ficha técnica en muchos de ellos.

De esta forma, para la primera etapa del proyecto de investigación se tiene un mapa institucional de los beneficios otorgados y de la pluralidad de atributos que tienen los mismos. Por lo tanto, se aplica un análisis de correspondencias múltiples (ACM), con el objetivo de describir afinidades entre las categorías de las variables cualitativas. Es decir, el método ACM permite resumir un conjunto de propiedades al generar nuevas variables-resumen denominadas factores, que ponen en evidencia las diferencias entre las unidades de análisis (en este caso los beneficios) de acuerdo con las combinaciones de sus características (Algañaraz, 2016).

Fuente: Cubero et al., 2023.

Gráfico 2.38

Distribución porcentual de los beneficios otorgados^{a/} por la política social selectiva registrados en el Sinirube, por componentes, según eje^{b/}



a/ Se caracterizaron 92 beneficios sociales registrados en el Sinirube.

b/ Se excluye de la visualización en el eje 3 la distribución del componente “define un sexo como priorización”, pues en el 98% no se limita.

Fuente: Cubero et al., 2023, con información del Fodesaf, Sinirube y normativa de los programas.

política social en Costa Rica. El mapeo da cuenta de la amplia diversidad de enfoques y poblaciones a las que se dirige la política social selectiva. Es imperativo aprovechar el acervo de información de este Sistema para entender cómo y a quiénes se les otorgan los recursos, de manera que sirvan de insumo para mejorar la eficiencia y focalización, pero también para identificar grupos que están excluidos actualmente de esos beneficios y que demandan la atención del Estado para mejorar sus condiciones de vida presentes y futuras.

Este ejercicio da continuidad a los hallazgos documentados en el capítulo 6 del Informe Estado de la Nación 2022 denominado “Rutas de ejecución para el diseño de una política social selectiva más eficiente y estratégica”, el cual identificó algunas alternativas para ayudar a que este tipo de políticas logren un

mayor impacto, con igual o menos recursos, a fin de contener la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares. Se identificaba una agenda prioritaria con al menos cuatro pasos: definir el enfoque de la política social del país, establecer por ley la rectoría del sector selectivo, darle sostenibilidad al financiamiento y fortalecer la evaluación de los programas sociales.

El estudio permitió clasificar los 92 beneficios en dimensiones con el objetivo de identificar similitudes entre los mismos. Las primeras cinco dimensiones son las más importantes porque explican el 66% de la varianza acumulada en el modelo estadístico:

- **Dimensión 1. Protección e integración social a población definida:** Se explica en un 60% por el programa “Construyendo Lazos de Solidaridad” del Consejo Nacional de

la Persona Adulta Mayor (Conapam). Corresponden principalmente a beneficios en efectivo que buscan mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor, mediante artículos de uso personal e higiene, transporte, alimentación, medicamentos y centros comunitarios, entre otros.

- **Dimensión 2. Afirmación de derechos otorgando beneficios en especie:** Se explica en un 54% por el programa de Nutrición y Desarrollo Infantil Integral (CEN-Cinai) del Ministerio de Salud. Incluye sobre todo los beneficios en especie, como por ejemplo las comidas servidas, la distribución de leche en polvo y de paquetes de alimentos a la población menor de 12 años, especialmente en la primera infancia (menor de 7 años).

- Dimensión 3. Afirmación de derechos mediante oportunidades de empleo:** Se explica en un 55% por dos programas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS): el Programa Nacional de Apoyo a Micro y Pequeña Empresa (Pronapyme) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae). Corresponden a beneficios dirigidos a la población en edad laboral con el objetivo de generar opciones de empleos a través de las pymes, mejorar la empleabilidad y ofrecer alternativas de capacitación. Es importante destacar que la característica que más explica esta dimensión es que fueron creados por decreto ejecutivo, lo cual podría reflejar riesgos de continuidad en el futuro.
- Dimensión 4. Beneficios enfocados en poblaciones vulnerables:** Tiene como el beneficio que más explica la

variabilidad a la beca para adolescentes madres (25%) y algunos beneficios del régimen no contributivo (RNC-CCSS) (14%). Las características más importantes de esta dimensión son reducir la vulnerabilidad como objetivo de la política, la creación mediante reglamento y que están orientados a un sexo en específico (mujeres).

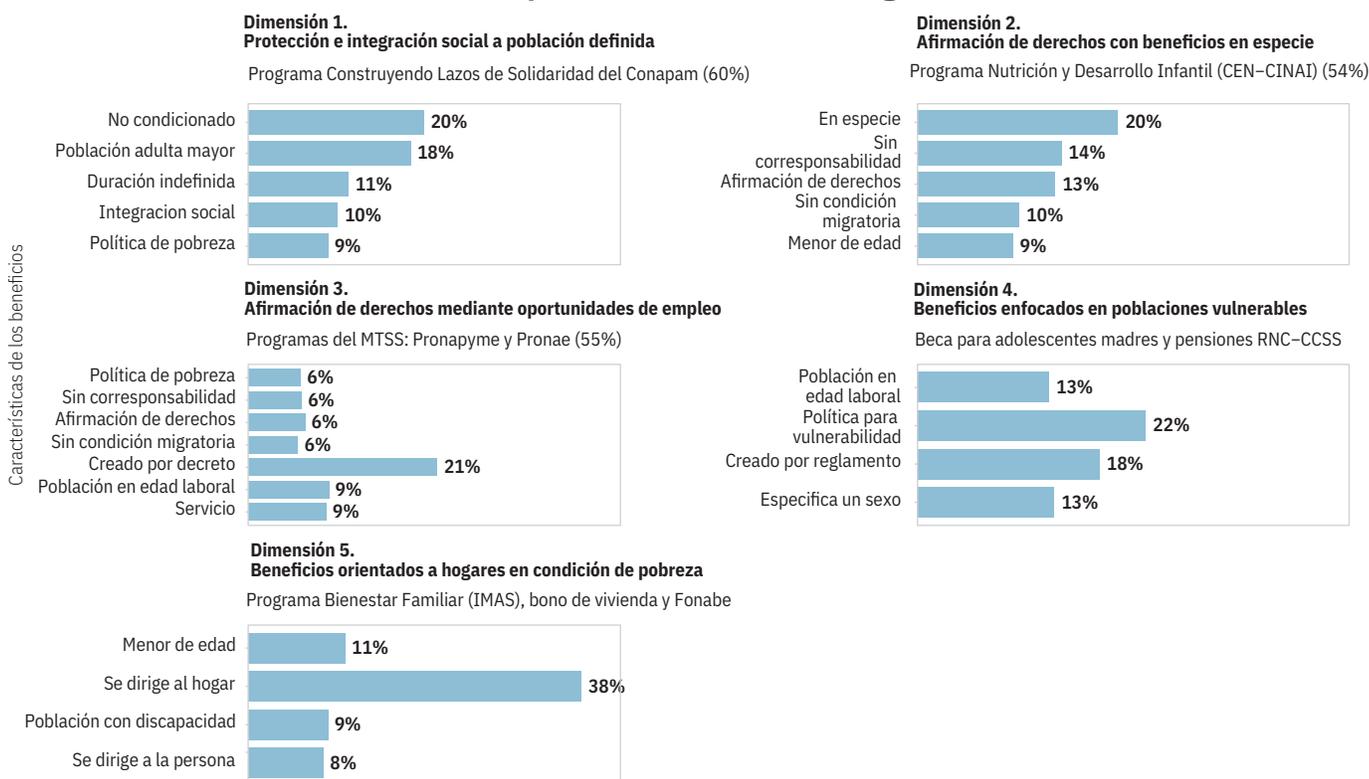
- Dimensión 5. Beneficios orientados a hogares en condición de pobreza:** Se explica en un 40% por tres programas, el de “Bienestar y Promoción Familiar” del IMAS, el Fondo de subsidio para la vivienda y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe). El componente más importante en esta dimensión es el alcance del beneficio, pues algunos se dirigen al hogar y otros a poblaciones específicas, como por ejemplo menores de edad (estudiantes) o personas con discapacidad. De todas

las dimensiones, en esta se agruparon los beneficios que se dirigen al hogar en su conjunto.

En este ejercicio de agrupamiento de los beneficios se identificó que el objetivo, la población meta y el fundamento de creación de los programas son componentes importantes para entender el perfil de estas intervenciones públicas. Por ejemplo, si los beneficios se dirigen a poblaciones prioritarias por su edad, como menores de edad o adultos mayores; si fueron creados por una Ley o por decreto; si atienden pobreza, vulnerabilidades o afirmación de derechos, o si el tipo de ayudas que ofrecen son monetarias, en especie o un servicio (gráfico 2.39).

Gráfico 2.39

Dimensiones principales del análisis de correspondencias múltiples (ACM)^{a/}, a partir de las características de los beneficios de la política social selectiva registrados en el Sinirube



a/ El método ACM genera nuevas variables-resumen denominadas dimensiones (o factores), que ponen en evidencia las diferencias entre las unidades de análisis (en este caso los beneficios), de acuerdo con las combinaciones de sus características. Se clasificaron 92 beneficios sociales registrados en el Sinirube. Fuente: Cubero et al., 2023, con información del Fodesaf, Sinirube y normativa de los programas.

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Steffan Gómez Campos, Juan Diego Trejos Solórzano, Álvaro Zúñiga Cordero, José Francisco Pacheco Jiménez, Mariana Cubero Corella, Camila Aguilar Gómez.

Insumos: *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2022*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Cuentas Nacionales Distributivas (DINA) Costa Rica: medidas de desigualdad del nivel nacional al local, 2000-2020*, de Álvaro Zúñiga Cordero; *Caracterización de los programas sociales del Sinirube mediante análisis de correspondencias múltiples*, de Mariana Cubero Corella, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar; *Pobreza infantil: tendencias y efectos de recortar los programas sociales*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Patrones de la violencia familiar con el sistema de emergencias 9-1-1*, de Steffan Gómez Campos, Camila Aguilar Gómez y Natalia Morales Aguilar; *Riesgo de exposición al crimen organizado en los cantones de Costa Rica: un análisis a través de los reportes del sistema de emergencias del 9-1-1*, de Camila Aguilar Gómez; *Seguimiento a la pobreza, desigualdad de ingresos y módulo de victimización con la Enaho 2022*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar.

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar.

Edición técnica: Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino Trejos.

Visualización de datos complejos: Natalia Morales Aguilar y Steffan Gómez Campos.

Actualización y procesamientos de datos: Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

Lectores críticos: Karen Chacón Araya, Steffan Gómez Campos, Leonardo Merino Trejos, Susan Rodríguez Calvo, Pablo Sauma Fiatt, Rafael Segura Carmona, Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar.

Corrección de estilo: Daniela Sánchez.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/Insignia | ng .

Un agradecimiento especial al INEC, al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y al Sistema de Emergencias 9-1-1 por permitir el acceso a sus bases de datos, que posibilitaron la realización de los procesamientos requeridos para los análisis.

Por los aportes de información se agradece a: Pilar Ramos, Judith Torres y Angie García (INEC), Dalia Rojas (Desaf), Ivonne Ruiz y Yuliana Mora (CCSS), Adrián Vega (Ministerio de Salud), Ana Yancy Fallas (MTSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda), Irene Hernández, Natalia Rojas, Marlon Cruz (Sinirube).

Los talleres de consulta se realizaron los días 27 de junio, 7 de julio y 5 de septiembre del 2023, con la participación de las siguientes personas: Maribel Alemán, Juan Gabriel Alfaro, Martha Argüello, María Leonela Artavia, Luis Alberto Ávalos, Juan Luis Bermúdez, Gilbert Brenes, Ana Lidieth Chacón, Francisco Delgado, Andrés Fernández, Ana Lorena Flores, Mauren García, Jonathan Garita, Wilson Garro, Irene Hernández, Gloriana Ivankovich, Silvia Lara, Valeria Lentini, Eddy Madrigal, Johan Mena, Hazel Mora, Ericka Moraga, Daniel Ortiz, Pilar Ramos, María Fernanda Retana, Bruno Rodríguez, Esteban Sánchez, Pablo Sauma, Pablo Slon, Juan Diego Trejos, Jeffrey Vargas, Oscar Weathley, Álvaro Zúñiga.

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 adquiridas por las personas, las cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 Cuando este Informe salga publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2023, cuyos principales resultados pueden consultarse en el capítulo 1.

5 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).

6 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%.

7 Según el INEC, se incluyen las siguientes consideraciones en el empate de encuestas: i) solo se consideran los registros con entrevista completa en ambos años; ii) se empatan los registros que tienen la misma llave en ambos años, pero no se valida que correspondan a la misma persona; iii) no se empatan registros con diferencia de edad mayor a 3 años, sexo diferente entre años o alguna inconsistencia en las variables llave que se utilizan para el empate.

8 El valor estimado de la pobreza que reporta el INEC cada año es solo uno de los posibles. La Enaho es una muestra de la población, por lo que es importante tomar en cuenta el error estándar de las estimaciones para calcular los intervalos (al 95% de confianza) en que se ubicaría el verdadero valor poblacional (que es desconocido).

9 Los coeficientes de variación para las estimaciones del porcentaje de los hogares en pobreza por ingresos según el INEC son los siguientes: 2,1 en pobreza total 2021; 4,0 en pobreza extrema 2021; 2,1 en pobreza total 2022 y 4,1 en pobreza extrema 2022.

10 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: a partir de 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.

11 El INEC define a la población ocupada como “aquellas que participaron en la producción de bienes y servicios económicos (trabajaron) por lo menos una hora en la semana de referencia”. La población desempleada “son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin empleo en la semana de referencia de la encuesta, disponibles a participar, buscaron trabajo, pero no lo encontraron, aunque realizaron medidas concretas de búsqueda durante las últimas cuatro semanas. Además, se consideran desempleadas las personas que: i) no buscaron trabajo en el período de referencia porque ya consiguieron y esperan iniciarlo en los próximos días; ii) esperan el reinicio de operaciones de una actividad temporalmente suspendida, cuyo período de inactividad es menor a un mes; iii) esperan respuesta de gestiones anteriores” (INEC, 2023).

12 Según el INEC, el empleo formal cumple con las siguientes características: i) personas asalariadas con seguridad social financiada por su empleador(a); ii) personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas constituidas en sociedad, es decir, registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y llevan una contabilidad formal en forma periódica y; iii) personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen cuasi-sociedades, es decir, no registradas en el Registro Nacional de la Propiedad, pero sí en otra instancia pública y llevan una contabilidad formal en forma periódica. El empleo informal son aquellas personas que no cumplen con las características anteriores.

13 Se calculan índices interanuales que toman como año base cada trimestre del año 2019, a partir del ingreso laboral promedio real, deflactado con el índice de precios (IPC), cuya base es diciembre del 2020. Cuando el índice es igual a 100 implica que los niveles del indicador son iguales al año prepandemia; por el contrario, si están por encima o por debajo de esa cifra, superan o no alcanzan, respectivamente, los niveles base (Meneses et al., 2023).

14 A partir del 10 de junio del 2021, el artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres incluye los asesinatos de mujeres en los siguientes escenarios: las relaciones de noviazgo, convivencia, de no convivencia, casual u otra análoga, aun cuando medie divorcio, separación o ruptura, siempre que la conducta no constituya un delito más grave o previsto con una pena mayor.

15 La pregunta incluida en la Enaho del 2022 fue: “en los últimos 12 meses, de julio del 2021 a junio del 2022, ¿usted u otra persona de su hogar ha sido víctima de...?: robo en la vivienda de pertenencias (o intento), robo o asalto fuera de la vivienda (o intento), robo de carro (o intento), robo de pertenencias en el carro o de partes del carro, robo de motocicleta o bicimoto, robo de bicicleta, robo o estafa de dinero o bienes por medios electrónicos (o intento), solo agresión contra alguna persona del hogar (violencia física o psicológica, acoso sexual), algún otro delito contra la propiedad o pertenencias, algún otro delito contra las personas (INEC, 2022).

16 Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de CEN-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2023).

17 Trejos (2023) revisó el aumento en el sector de vivienda y territorio del 2021, el cual se debe a las transferencias de capital al sector privado del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y que no corresponden al bono de la vivienda, pues superan los recursos girados por el Fodesaf para este fin.

18 En el año 2022 se aprobó una Ley para incentivar el establecimiento de zonas francas fuera de la GAM, en la que se excluye al Fodesaf de la regla fiscal. Según un pronunciamiento de la PGR “las instituciones destinatarias de las transferencias del Fodesaf, aun estando ellas mismas sujetas en sus propios presupuestos a las regulaciones del Título IV de la Ley 9635, en el acto concreto de presupuestar los recursos que les fueron asignados de dicho fondo y ejecutarlos para dar cumplimiento a los programas de desarrollo social que tienen encomendados a favor de las poblaciones más vulnerables, quedan eximidas de observar esas disposiciones, incluida la regla fiscal” (PGR-C-150-2022).

