

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

6

BALANCE

Equidad e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	259
Valoración general	261
Valoración del Informe Estado de la Nación 2020	262
Aspiraciones	262
Introducción	263
El deterioro en las oportunidades y capacidades de la población durante la pandemia genera mayor inequidad social	263
En pandemia se agravan problemas de integración social que el país arrastra desde años atrás	277
La brecha digital es alta y afecta más a los hogares de menores ingresos y en ciertas zonas del país	284
Política social es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas y su financiamiento, cada vez más insostenible, está en riesgo	284

HALLAZGOS RELEVANTES

- Mayoría de indicadores del mercado de trabajo aún se mantienen lejos de las cifras registradas antes de la pandemia por covid-19. Los datos del segundo trimestre de 2021 con respecto a los del primero 2020 registraron 238.812 personas ocupadas menos y 120.048 desempleadas más. El desempleo afecta al 18,1% de la fuerza de trabajo y el subempleo al 15,4% de las personas ocupadas.
- Las mujeres destacan entre los grupos que han sufrido un mayor impacto laboral. Desde años atrás, ellas padecían desventajas que las colocaban en una posición más vulnerable que los hombres en una crisis. Para el segundo trimestre de 2021 la tasa de desempleo femenina se ubicó en 24,6% versus 13,7% de la masculina.
- En 2020 463.985 mujeres se encontraban fuera de la fuerza laboral (FFL) por atender compromisos familiares. La situación difiere sustancialmente de la de los hombres (con solo 14.301).
- Un 47,6% de los hogares del país experimentó algún grado de inseguridad alimentaria. La capacidad de obtener alimentos está asociada con la pobreza. De los hogares en pobreza extrema, el 43% experimentó alta inseguridad y el 36% baja. Pero no es condición suficiente, pues cuatro de cada diez hogares con alta inseguridad no eran pobres por ingresos.
- Entre 2018 y 2020 la pobreza en la región Brunca disminuyó 5,7 puntos porcentuales. Este resultado está asociado a un aumento en el ingreso de los hogares más pobres vía transferencias, tanto públicas como privadas.
- La brecha tecnológica favorece y refuerza las brechas sociales. Los hogares de mayor ingreso tienen conectividad a internet por fibra óptica y telefonía celular prepago, mientras que los de menor ingreso utilizan el sistema prepago o no tienen dispositivos para la conectividad.
- Persisten las brechas salariales de género con desventaja para las mujeres, las cuales varían a lo largo de la distribución del ingreso. A inicios del siglo XXI eran mayores en los salarios altos, pero en la actualidad son más amplias en los más bajos.
- La inversión social pública real (ISP) creció 1,7% por persona entre 2019-2020. La expansión se dio en las funciones de salud y protección social, mientras que en el resto se contrajo.
- Por primera vez después de la reforma legal de 2009, los ingresos del Fodesaf decrecen en 2020 con respecto al año anterior (-8%). Este Fondo sufre de rigideces presupuestarias e ingresos procíclicos, es decir, que se contraen en épocas de crisis.
- Las ayudas estatales siguen siendo importantes para las poblaciones más pobres. Las transferencias en efectivo representaron casi una tercera parte del ingreso per cápita del primer decil de los hogares, mientras que las que son especie equivalen al 15%. Además, en 2020 estas transferencias lograron contener la pobreza extrema en 5,5 puntos porcentuales.
- La incidencia de dependencia en el país se calcula en 3,5% de la población de 6 años o más. Con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031, se estima que se requiere una inversión de 182.159 millones de colones, que equivale al 0,48% del PIB para establecer una Red universal de cuidado de dependencia.

Cuadro 6.1

Resumen de indicadores sociales 1990-2020

Indicador	1990	2000	2010	2019	2020
Expansión de capacidades					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	80,2	80,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,3	8,0
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{a/} (%)	64,7	64,6	63,0	69,7	71,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{a/} (%)	44,6	48,0	57,7	62,7	64,1
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,3	9,4
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	40,3	51,8	53,2
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/}	23,3	18,7	13,9	9,9	12,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	82,4	90,5	93,0
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)					
Primaria		96,5	98,0	96,0	95,1
Secundaria		51,6	67,7	77,9	76,1
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%)		22,1	25,2	28,7	29,6
Tasa neta de participación laboral ^{b/}	57,3	58,0	59,1	57,4	53,1
Hombres	82,5	79,2	75,9	71,7	67,4
Mujeres	32,5	37,8	43,5	44,3	40,0
Tasa de desempleo abierto ^{b/} (%)	4,5	5,1	7,3	9,2	17,4
Hombres	4,0	4,3	6,0	7,9	15,5
Mujeres	5,8	6,7	9,5	11,1	20,3
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	138,1	140,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (junio 2015=100)	295.609	367.818	440.789	440.456	419.573
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares ^{d/} (junio 2015=100)	-9,1	4,3		-2,3	-14,0
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,4	21,7	23,4	24,5
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	207,4	250,1	295,3	289,2
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	11,2
Brechas de equidad					
Coefficiente de Gini ^{b/}	0,450	0,479	0,507	0,514	0,519
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	9,3	8,0	10,8	12,0	11,4
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,4	2,3
No Pobres	1,5	1,3	1,0	1,0	1,1
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	21,0	26,2
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	1,8	1,5

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

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

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

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

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

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

Valoración general

En el 2020 y primer semestre del 2021 el país reporta un claro retroceso en materia de equidad e integración social. La sociedad costarricense experimenta un efecto “rebote”, luego de las severas secuelas iniciales de la disrupción originada por la pandemia del covid-19. Sin embargo, en la mayoría de los indicadores sociales la situación sigue siendo peor que la registrada en 2019, pese a que la economía ha recuperado el nivel pre-pandémico.

Es posible afirmar que, a lo largo de las dos primeras décadas del presente siglo, el sendero inercial en la mayoría de estos indicadores sociales, así como el mal desempeño del mercado laboral, amplificaron los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. El Informe ha llamado la atención sobre la poca articulación entre la estructura productiva, el mercado de trabajo y el régimen de bienestar social como un factor clave para entender tal evolución. El contexto de la crisis fiscal, una alta desigualdad del ingreso y una transformación del mundo del trabajo no atendida por la legislación, acentuó los efectos de esta desarticulación.

El deterioro en las oportunidades y capacidades de las personas ha sido fuerte y generalizado. La consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, la pobreza y una profundización de las brechas sociales. El “rebote” de los indicadores sociales en 2021, luego de los peores niveles a mediados del año anterior, está siendo desigual entre la población de alta y baja calificación educativa, entre mujeres y hombres, entre zonas y regiones, entre generaciones jóvenes y de mayor edad, entre el sector formal e informal, entre los hogares de bajos y altos ingresos. Si el golpe social por el shock pandémico fue asimétrico, el ritmo y magnitud de la recuperación también lo está siendo.

Los resultados de la Enaho 2020 muestran que un 47,6% de los hogares experimentó dificultades para obtener alimentos. Esta situación se asocia con la condición de pobreza, pues entre los hogares en pobreza extrema el 43% experimentó alta inseguridad alimentaria y el 36% una más leve. Sin embargo, la pobreza no lo explica todo: cuatro de cada diez hogares con alta inseguridad no eran pobres por ingresos.

El capítulo también analiza las brechas de género en el ámbito del trabajo, una de las áreas con importantes desventajas para las mujeres. La crisis tomó a este grupo de población con rezagos históricos, que las puso en mayor vulnerabilidad en aspectos como participación laboral, acceso y calidad del empleo. A esta situación se suma

que cuando las mujeres tienen un empleo, se enfrentan al desafío de recibir una remuneración justa y paritaria en comparación con los hombres en similares condiciones y habilidades. La brecha salarial promedio ha sido de un 10% en el período 2001-2019. Además, varía a lo largo de la distribución del ingreso: a inicios del siglo XXI eran mayores en los salarios altos, pero en la actualidad son más amplias entre los salarios bajos.

La mayor inequidad social está asociada a las dificultades para garantizar la integración de amplios sectores de la población al desarrollo humano. El balance en este ámbito también es negativo: la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre ciertos grupos y territorios. Esta afirmación se sustenta en los hallazgos de dos estudios.

El primero aporta un diagnóstico del estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para el acceso a la conectividad, tema que ha cobrado especial importancia en el contexto de la pandemia, pues es clave para la integración productiva, social y educativa. Se encuentra que Costa Rica es un país conectado, pero a diferentes velocidades, coberturas y dispositivos, que generan brechas tecnológicas que afectan en mayor medida a las personas de menores ingresos y en ciertas zonas del país que, independientemente de su nivel de ingresos, carecen de la infraestructura adecuada para la conectividad.

El segundo estudio analiza los factores asociados a la reducción de la pobreza en la región Brunca entre 2018 y 2020, una evolución que en principio es favorable para la integración social, pues históricamente es una región rezagada y con débiles vínculos productivos con el resto del país. No se encuentra evidencia robusta en las actividades productivas y ni en el empleo que justifiquen mayores oportunidades para los habitantes. Por el contrario, la información mostró que el aumento en el ingreso de los hogares más pobres fue vía transferencias, tanto públicas como privadas.

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. El capítulo pone en evidencia que la política social es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas, que atenúen los problemas en épocas de crisis económicas como la actual, que su financiamiento es cada vez más insostenible y que están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes.

En particular, se identificaron dos riesgos en el financiamiento de Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), el más importante en el combate a la pobreza. Por una parte, las menores transferencias del

gobierno y, por otra, la posible eliminación del recargo sobre las planillas. Esta última no solo constituye la fuente principal y más estable, sino que el Estado ha mostrado incapacidad de dotarlo con los recursos equivalentes. También se demuestra que las transferencias estatales siguen siendo importantes para complementar los ingresos de las personas más pobres. En 2020 estas transferencias lograron contener la pobreza extrema en 5,5 puntos porcentuales. Por todo lo anterior, es imperativo que cualquier reforma legal para modificar el financiamiento de la política pública se haga de manera cuidadosa y con claridad de sus efectos. Es indispensable asegurar el financiamiento de la política social, que por la crisis fiscal y las medidas de contención del gasto implementadas para enfrentarla, está cada vez más erosionada.

Actuar para reducir la cantidad de personas que requieren las ayudas del Estado se vuelve primordial. Ello no depende de la política social, sino de lo que suceda en la economía real. Mejoras en el mercado laboral, que eviten que más familias caigan en pobreza, asegurar que las personas lleguen a la vejez con pensiones contributivas y un reordenamiento de la oferta de programas existentes, para priorizar los recursos económicos entre las políticas no solo urgentes, sino de mayor impacto para la superación de la pobreza (Mata y Trejos, 2021).

A este escenario se suman nuevas presiones para el sistema de protección social, originadas en el envejecimiento de la población. En los próximos años empezarán a crecer las personas dependientes de mayor edad. Por lo tanto, es importante consolidar un “sistema universal de cuidados” bajo un enfoque integrador, el cual no solo beneficiaría a las personas atendidas, sino que generaría empleos y permitiría que muchas mujeres que no pueden insertarse en un trabajo remunerado por atender esos compromisos familiares puedan tener alternativas para hacerlo.

En suma, Costa Rica transita hacia un retroceso en su desarrollo humano sostenible (DHS), con una sociedad más pobre y desigual. Transcurridas dos décadas del nuevo siglo se comprueba que el desafío más importante de Costa Rica es tener una sociedad más inclusiva, aspiración de una sociedad que ambiciona altos niveles de DHS. Un primer paso hacia ese objetivo sería retomar la senda del crecimiento económico sostenido, a la vez que se impulsan mejoras en la distribución que favorezcan el cierre de las brechas sociales, que genere una recuperación menos asimétrica que la experimentada en el 2021.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2020

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

El Informe 2020 planteó tres mensajes clave sobre la situación social del país an-

tes de la pandemia. El primero señaló que el deterioro de las oportunidades para acceder a un ingreso digno ya afectaba las condiciones de vida de amplios y diversos grupos de población. El segundo mensaje establecía que la alta desigualdad del ingreso se afianza en brechas estructurales, que generan una vulnerabilidad social crónica entre amplios sectores sociales. El tercer mensaje advertía que el déficit fiscal y la desaceleración económica erosionan el financiamiento de áreas clave del desarrollo humano.

El riesgo que enfrentan las fuentes de financiamiento de los programas sociales surge

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

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

BALANCE

6

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica 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 permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. La noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias, condición económica, etc. (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

Es importante señalar que el capítulo 2 de este Informe titulado “Aportes para identificar poblaciones con fuerte afectación social en el primer año de la pandemia y priorizar políticas públicas” desarrolló una serie de investigaciones para ampliar el conocimiento sobre la magnitud de los efectos de ese primer golpe de la pandemia en relación con la equidad e integración social, con base en las diversas fuentes de datos disponibles

del año 2020. El objetivo es aportar elementos sustantivos para el debate y el diseño de políticas públicas en las fases de recuperación que se avecinan en los próximos años. De este modo, se han excluido de este Capítulo algunos temas que tradicionalmente se abordan, pues se analizan en dicha mirada en profundidad.

Este Capítulo se estructura en tres secciones. La primera analiza la equidad social. En esta edición se da seguimiento a temas como la pobreza, la seguridad alimentaria, la desigualdad del ingreso, el mercado de trabajo y las brechas de género. La segunda parte examina la integración social. En esta ocasión se incluye un primer diagnóstico del estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para el acceso a la conectividad, tema que cobró mayor relevancia en el contexto de la pandemia. También se incluyen los principales hallazgos de un estudio que busca identificar factores asociados a la reducción de la pobreza en la región Brunca.

Finalmente, la tercera sección ofrece el seguimiento a la gestión de la equidad y la integración social desde el ámbito estatal. Para ello se analiza la inversión social y su distribución entre funciones sociales. Adicionalmente en esta oportunidad se aborda el tema de las personas dependientes, se estiman los costos que tendría universalizar una red de cuidados en el país y plantea algunas alternativas de financiamiento y provisión de servicios, a partir de la revisión de experiencias internacionales.

El deterioro en las oportunidades y capacidades de la población durante la pandemia genera mayor inequidad social

El *Informe Estado de la Nación 2020* reportó que en los últimos años el mercado de trabajo no generaba las suficientes oportunidades de empleo e ingresos y estaba desconectado del crecimiento económico. Los efectos sociales de la disrupción pandémica del covid-19 fueron fuertes y generalizados, pero afectaron con mayor profundidad a grupos de población que enfrentaban difíciles condiciones de vida y acumulaban menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. La consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, la pobreza y una profundización de las brechas sociales.

En los trimestres posteriores los indicadores continuaron mostrando los efectos del *shock* inicial, pero en menor magnitud. Al segundo trimestre del 2021, fecha de cierre de edición de este capítulo, la mayoría aún no recupera los niveles previos al 2020. Además, se observa un efecto desigual entre grupos de poblaciones afectadas, por lo que se han generado retrocesos en la equidad social. De este modo, se han ampliado las brechas sociales: entre la población de alta y baja calificación educativa, entre mujeres y hombres, entre zonas y regiones del país, entre generaciones jóvenes y de mayor edad, entre el sector formal e informal, entre los hogares de bajos y altos

ingresos, etc., aspectos que se abordan en esta primera parte del Balance.

En julio de 2020 se dio un aumento significativo de la pobreza por ingresos, sin cambios en la multidimensional y el coeficiente de Gini

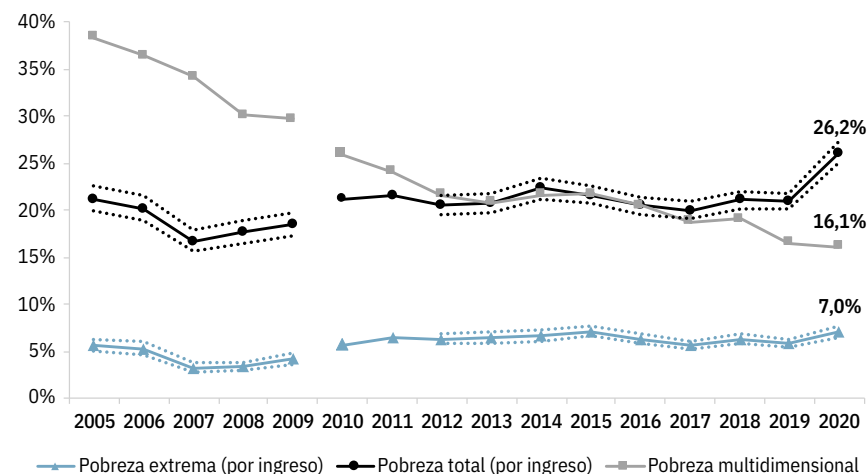
Para darle seguimiento a los temas de pobreza y desigualdad del ingreso se cuenta únicamente con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de julio de 2020, que mide el impacto inicial de la pandemia. No hay resultados posteriores. La pobreza definida como insuficiencia de ingresos⁴ mostró aumentos significativos entre 2019 y 2020 (gráfico 6.1). Un 26,2% de los hogares estaba en condiciones de pobreza, cifra equivalente a 419.783 hogares. Mientras que un 7,0% estaba en extrema pobreza (112.987 hogares).

La pobreza multidimensional⁵ no mostró cambios estadísticamente significativos, al ubicarse en 16,1% (gráfico 6.1). Una de las razones para entender este resultado es que este método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares en dimensiones básicas como salud, educación, calidad de las viviendas o acceso a servicios básicos, y no utiliza directamente su ingreso para estimarla, por lo que es un enfoque más estructural de la pobreza, que no varía fácilmente en el corto plazo, a menos que haya políticas públicas deliberadas para resolver problemas de accesibilidad y calidad de servicios. Debido a que el *shock* de la pandemia ha golpeado sobre todo al empleo y, como consecuencia, el ingreso de los hogares, el impacto podría no reflejarse de inmediato, aunque las mediciones de los próximos años podrían indicar mejoras en esas condiciones de vida como consecuencia de la crisis.

El mayor aumento de la pobreza por ingresos en las regiones fue experimentado en la región Chorotega (11,5 puntos porcentuales), seguida de la Central, que aunque se mantiene como la de menor pobreza, acortó las brechas con las demás debido a esta negativa evolución. El tercer mayor aumento se dio en la Pacífico Central, que en 2020 mostró las cifras más altas en el país (34,7%). Las regiones

Gráfico 6.1

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 (un 95% de confianza). No están disponibles para las encuestas de hogares de 2010 y 2011. Fuente: Morales, 2021, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Huetares Caribe y Norte no presentaron variaciones estadísticamente significativas respecto al año anterior. Llama la atención que hubo una región que experimentó una reducción estadísticamente significativa: la Brunca, que ahora exhibe la menor incidencia de la extrema y la segunda menor en la total, tema que se amplía en la siguiente sección de este capítulo.

Un análisis exhaustivo de la pobreza en 2020 se incluye en el capítulo 2 de este Informe. Se sabe que la mitad de los hogares que cayeron en ella eran de ingresos medios en la distribución del ingreso del 2019. Es decir, muchos de ellos no estaban entre la población objetivo de los programas de combate a la pobreza. Para más detalles, véase el capítulo 2 en el sitio www.estadonacion.or.cr.

La distribución de los ingresos es una de las dimensiones en que se manifiesta la desigualdad social, es la causa y el efecto de otras inequidades que se afianzan 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 Gini⁶. En

2020 este indicador se estimó en 0,519, cuya variación con respecto al 2019 no es estadísticamente significativa (gráfico 6.2). El indicador de las zonas urbanas sí aumentó, al pasar de 0,508 a 0,516. Por regiones, creció en la Chorotega (0,473 a 0,492) y la Central (0,503 a 0,516), que es ahora la de mayor concentración del ingreso. Dos regiones experimentaron reducciones: Brunca (0,526 a 0,494) y Huetar Norte (0,522 a 0,499).

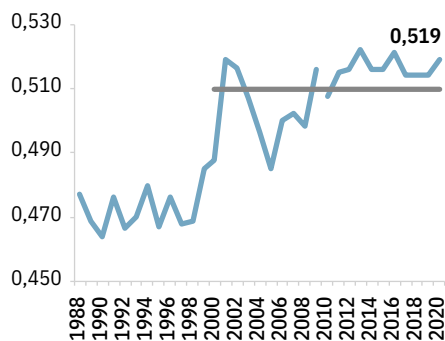
Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil⁷, es decir, los diez grupos que se obtienen al clasificar a los hogares según su ingreso per cápita, cuyos resultados tampoco modificaron las tendencias reportadas en los últimos años. En julio 2020, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,5% y el décimo concentró un 32,8% del total, similar a los años anteriores.

Casi la mitad de los hogares del país experimentó algún grado de inseguridad alimentaria

La seguridad alimentaria y nutricional es la garantía de que todas las personas tienen acceso a suficientes alimentos

Gráfico 6.2

Coeficiente de Gini



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

para satisfacer sus necesidades y llevar una vida activa y sana. Según la FAO (2020) casi 690 millones de personas en el mundo (8,9%) estaban subalimentadas en 2019. Para este Informe, Chacón y Segura (2021) realizaron una aproximación al estado de la inseguridad alimentaria en Costa Rica, desde la perspectiva del acceso a los alimentos⁸, con datos de un módulo especial incluido por primera vez en la Enaho 2020 del INEC. El estudio analiza el perfil de los hogares con inseguridad alimentaria (IA) e identifica algunos factores de exposición que podrían hacer que un hogar entre o salga de esta condición. El recuadro 6.1 resume los aspectos metodológicos.

Los resultados indican que un 47,6% de los hogares del país experimentó algún grado de inseguridad alimentaria. Es importante considerar que esta medición ya incluye los efectos de la pandemia, pero que lamentablemente no se cuenta con otras mediciones previas para realizar una comparación del impacto que ésta tuvo sobre la seguridad alimentaria. El bajo nivel educativo, la pobreza, el tipo de jefatura o vivir en ciertas zonas del país aumentan la probabilidad de que un hogar experimente inseguridad alimentaria.

Los hogares en pobreza son los que enfrentan más dificultades para obtener alimentos; sin embargo, cuatro de cada

Recuadro 6.1

Aspectos metodológicos del abordaje de la inseguridad alimentaria

Para el análisis de la inseguridad alimentaria se utilizó como fuente de información un módulo especial de ocho preguntas sobre este tema incluido por primera vez en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2020) del INEC, el cual utiliza como período de referencia julio de 2019 a junio de 2020, por lo que ya captura los primeros meses de la pandemia por covid-19. En el procesamiento de los datos se aplicaron diferentes técnicas estadísticas (descriptiva, inferencial y multivariable) y se usaron softwares como SPSS, Stata y R.

El primer paso fue clasificar a los hogares, a partir de las respuestas al módulo de la Enaho 2020, según su grado de inseguridad alimentaria: i) no hay, aquellos hogares que respondieron negativo a todas las preguntas, ii) baja, aquellos que respondieron afirmativo a tres preguntas y iii) alta, hogares que respondieron afirmativo a cuatro preguntas y más.

El segundo paso consistió en identificar los principales factores que se asocian con la ocurrencia y/o exposición. Para ello se

realizó una regresión logística multinomial. El tercer paso calculó varias simulaciones para identificar la combinación de variables que aumentan la probabilidad de que un hogar experimente algún grado de inseguridad alimentaria y de esta forma determinar posibles áreas de acción/intervención por parte de las autoridades políticas y organizaciones sociales. En total se construyeron cuatro escenarios a partir de las siguientes variables: región, zona, pobreza, sexo y nivel educativo de la jefatura del hogar.

A los coeficientes del modelo estimado se les evaluó su significancia estadística. Es decir, si los factores tienen o no un efecto significativo sobre la posibilidad de presentar inseguridad alimentaria. Además, se compararon las probabilidades estimadas entre grupos para determinar si existe o no diferencia entre estos. Para ello se utilizó la técnica estadística conocida como análisis de varianza (Anova por sus siglas en inglés), la cual consiste en una prueba estadística que compara las medias de dos o más grupos y establece si estadísticamente son iguales o no.

Fuente: Chacón y Segura, 2021.

diez con alta inseguridad no cumplían con esta condición. Lo anterior evidencia que superar la línea de pobreza no es garantía de que todos los miembros de un hogar dispongan de suficientes recursos para obtener alimentos y comer adecuada y nutricionalmente todos los días. Habrá que esperar nuevas mediciones para verificar si este resultado obedece al efecto de la pandemia, o no.

Incidencia de la inseguridad alimentaria es mayor en hogares fuera del centro del país y no todos son pobres por ingresos

En Costa Rica, entre julio de 2019 y junio de 2020, el 47,6% de los hogares (763.190) experimentó algún grado de inseguridad alimentaria. Ello significa que enfrentaron limitaciones para obtener suficientes alimentos o realizar los

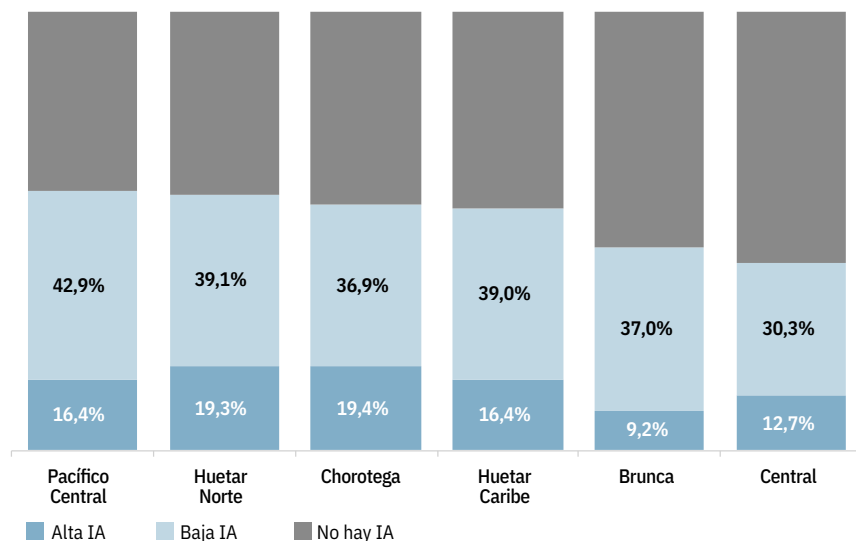
tiempos de comida por falta de dinero u otros recursos. La mayor incidencia se da en hogares que se localizan en regiones fuera del centro del país.

Las regiones Pacífico Central, Huetar Norte y Chorotega son las que reportan la situación más crítica (gráfico 6.3). En algún momento y en más de la mitad de esos hogares, uno o más miembros padeció hambre o comió menos de lo necesario. Una alimentación deficiente afecta la salud y las capacidades cognitivas de los individuos. En términos absolutos las regiones Central, Huetar Norte y Caribe concentran el mayor número de hogares en alta IA.

Al analizar las características de los hogares, se encuentra que el nivel educativo, el tipo y tamaño de hogar son variables asociadas a la condición de inseguridad alimentaria, situación

Gráfico 6.3

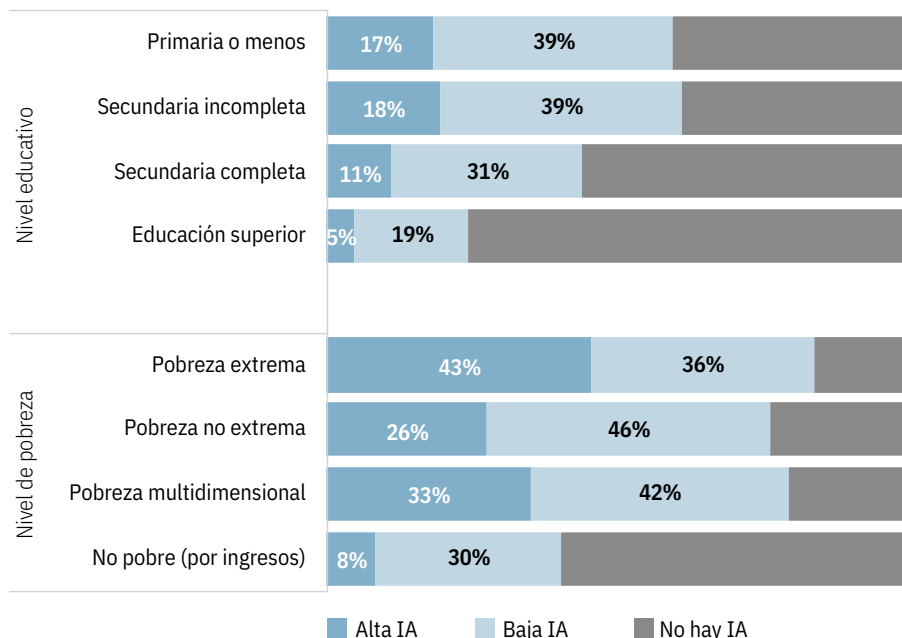
Distribución de los hogares por región, según condición de inseguridad alimentaria (IA). 2020



Fuente: Chacón y Segura, 2021, con datos de la Enaho, del Inec.

Gráfico 6.4

Distribución de los hogares por nivel educativo y pobreza, según condición de inseguridad alimentaria (IA). 2020



Fuente: Chacón y Segura, 2021, con datos de la Enaho, del Inec.

documentada en otros estudios en el mundo que señalan que el riesgo se relaciona directamente con sus medios de vida y sus prácticas.

En general, las familias con bajos niveles de instrucción son las que tienen menos “titularidades (*entitlements*) al alimento” (gráfico 6.4). Por ello se entiende que gozan de menos capacidades o recursos (familiares o individuales) para obtener alimentos de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o de la comunidad (Sen, 1981).

La situación más crítica la enfrentan aquellos hogares cuya jefatura no tiene nivel de instrucción o tiene primaria. El hecho de que entre los hogares con educación superior la incidencia sea notablemente menor evidencia que la educación es un factor clave para minimizar la probabilidad de que las personas y los hogares experimenten -en algún grado- inseguridad alimentaria.

La carencia de recursos económicos y las limitadas oportunidades que enfrenta un grupo importante de la población en el país incide en la posibilidad de experimentar inseguridad alimentaria. Tres cuartas partes de los hogares del primer quintil (los de menor ingreso) experimentaron IA. Cabe mencionar que estos hogares también son los que más recursos destinan al consumo de alimentos. Mientras que un hogar del primer quintil invierte el 37,7% de sus gastos en este rubro, uno del quinto quintil solo dedica el 16%.

La condición de pobreza es otra variable que incide directamente en la capacidad de los hogares de obtener alimentos (gráfico 6.4). Destacan cuatro aspectos. Primero, del total de familias en pobreza extrema por ingresos, el 43% experimentó alta IA y el 36% baja IA. Segundo, el 72% de los hogares en pobreza no extrema enfrentó limitaciones asociadas a la falta de dinero u otros recursos para conseguir alimentos suficientes. Tercero, del total de hogares que experimentaron alta IA, cuatro de cada diez no se encontraban en pobreza por ingresos. Finalmente, tres de cada cuatro hogares en pobreza multidimensional tuvieron limitaciones económicas para obtener alimentos

suficientes. Estos datos reafirman que “la alimentación insuficiente o alejada de las recomendaciones nutricionales, no solo afecta a las personas en extrema pobreza, sino también a otros grupos poblacionales”, aún cuando no se identifiquen como pobres por ingresos (Cepal, 2010 en Pérez et al., 2016).

El bajo clima educativo, la pobreza, la jefatura femenina o vivir en ciertas regiones aumentan el riesgo de caer en inseguridad alimentaria

En su estudio, Chacón y Segura (2021) identificaron algunos factores que aumentan el riesgo de que un hogar experimente algún grado de inseguridad alimentaria. Los resultados obtenidos evidencian que el bajo clima educativo, la pobreza multidimensional, vivir en hacinamiento o jefaturas migrantes incrementan ese riesgo con relación a un hogar que no presenta esas condiciones. Lo que varía es el peso de cada factor en los modelos de alta y baja IA, siendo mayor para el primer caso (gráfico 6.5).

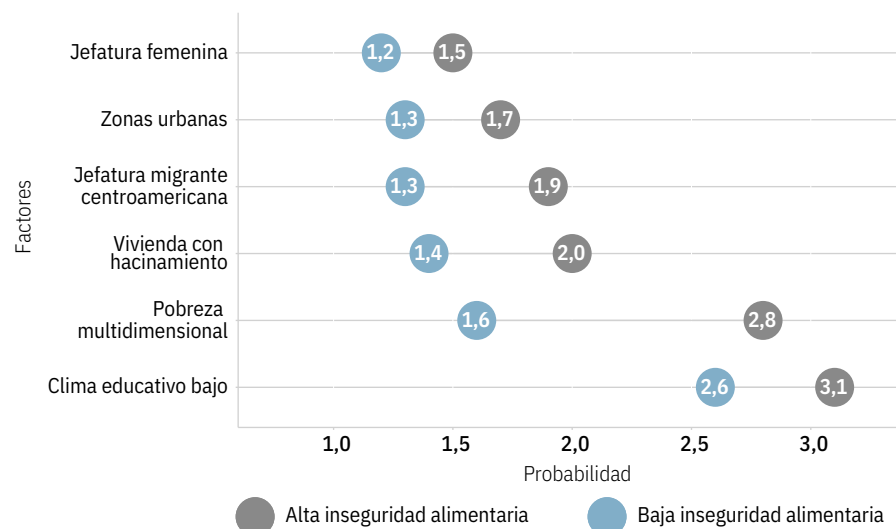
Por ejemplo, la probabilidad de que un hogar experimente alta IA es 3,1 veces mayor si la jefatura tiene bajo nivel educativo, 2,8 veces si está en pobreza multidimensional y 2 veces si la jefatura es migrante de otro país centroamericano. Si el clima educativo del hogar pasa de bajo a medio, la probabilidad se reduce a 2,5 veces.

Hay tres regiones donde la probabilidad de IA es mayor: Pacífico Central, Chorotega y Huetar Norte. También se determina que los hogares urbanos con pobreza multidimensional y jefatura femenina tienen una probabilidad significativamente mayor que un hogar con las mismas características, pero con jefatura masculina. Las brechas también se presentan entre los hogares con jefaturas femeninas. Por ejemplo, un hogar encabezado por una mujer en la zona urbana de la Chorotega tiene una probabilidad que es 10,9 veces mayor de enfrentar limitaciones para obtener alimentos que uno de la misma región, pero de la zona rural.

Chacón y Segura (2021) presentan algunas medidas que ya se aplican en

Gráfico 6.5

Probabilidades^{a/} asociadas a la inseguridad alimentaria, por factor. 2020



a/ Las probabilidades corresponden a los coeficientes (*odds ratio*) obtenidos en un modelo de regresión logística.

Fuente: Chacón y Segura, 2021, con datos de la Enaho, del Inec.

otros países para reducir la inseguridad alimentaria. Entre ellas están:

- La agricultura urbana, promovida en países como México, Guatemala, Ecuador y Perú. Se refiere a la producción de cultivos como hortalizas, legumbres y tubérculos en las ciudades. Con ello se busca garantizar el acceso de los hogares a alimentos inocuos y saludables, al tiempo que se fomentan sistemas alimentarios sostenibles (FAO, 2021).
- Fortalecimiento de la agricultura familiar⁹. Aunque el 80% de los alimentos a nivel mundial se producen de esta forma, su consolidación y sostenibilidad sigue siendo un reto. En este sentido, en 2020 se publicó el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2020-2030 en el país (MAG, 2020).
- La ampliación de bancos de alimentos es otra de las acciones que se están promoviendo en países como Argentina, Brasil, Colombia y México, con el

propósito de erradicar el hambre y reducir la pérdida y desperdicio de alimentos. En Costa Rica el banco de alimentos se fundó en 2012 y trabaja mediante alianzas con empresas privadas en brindar alimentos y productos de primera necesidad a poblaciones vulnerables¹⁰.

- Creación de un programa de canastas alimentarias para los hogares en IA, que cumplan con los requerimientos de nutrientes esenciales. Con lo cual se satisface la necesidad de alimentos de las personas y contribuye a mejorar sus hábitos de alimentación (E: Morales, 2021).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INSEGURIDAD ALIMENTARIA
véase Chacón y Segura, 2021,
en www.estadonacion.or.cr

Contracción del mercado de trabajo superó su peor nivel, pero al segundo trimestre del 2021 continúa por debajo del 2019

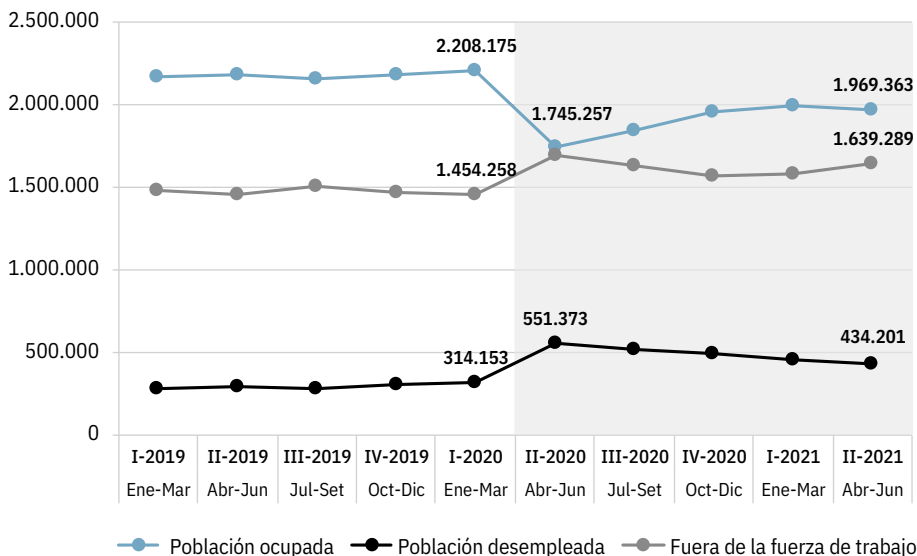
Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico, la productividad nacional y la equidad social. Además, un buen empleo contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al financiamiento de la seguridad social y garantiza a la persona trabajadora una futura pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de su población. En relación con esta aspiración los resultados fueron negativos: al segundo trimestre del 2021 aun no se recuperan las cifras que la mayoría de los indicadores laborales ostentaban en el primer trimestre del 2020, antes que entrara la pandemia del covid-19 al país.

Según los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), al segundo trimestre de 2021 (II-2021) la fuerza de trabajo fue de 2.403.564 personas, 118.764 menos que la registrada en el primer trimestre de 2020 (I-2020). En esta crisis se ha dado un traslado de la población ocupada hacia el desempleo. De este modo, al II-2021 se registraron 238.812 personas ocupadas menos, mientras que aumentaron en 120.048 las personas desempleadas (gráfico 6.6). En este contexto, un efecto específico de la pandemia ha sido la salida del mercado laboral de una cantidad importante de personas, especialmente mujeres, que ahora se clasifican como “fuera de la fuerza de trabajo”, pues no han hecho gestiones para encontrar un empleo. Ello sugiere que las tasas de desempleo podrían ser aún mayores a las reportadas, si estas personas se insertaran al mercado de trabajo.

El gráfico 6.7 muestra la evolución de cuatro indicadores clave del mercado laboral. El II-2020 refleja el fuerte impacto del inicio de la pandemia en las tasas de

Gráfico 6.6

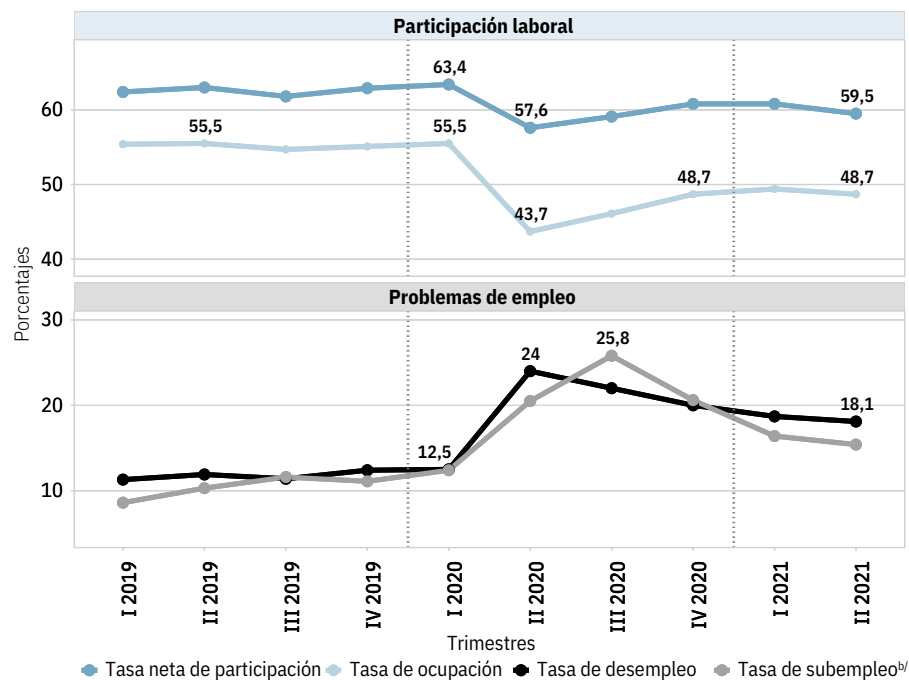
Personas de 15 años y más, según participación en la fuerza de trabajo



Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 6.7

Indicadores seleccionados del mercado laboral^{a/}



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

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

Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE del INEC.

participación laboral, de ocupación y de desempleo. El subempleo¹¹, que aunque también aumentó, tuvo el mayor efecto un trimestre posterior. Estas tasas evidencian un estancamiento de la recuperación, pues al II-2021 el desempleo afecta al 18,1% de la fuerza de trabajo y el subempleo al 15,4% de las personas ocupadas.

Otro tema relevante al que este capítulo le da seguimiento de la proporción de las personas con empleos informales dentro del mercado laboral en su conjunto¹². Es deseable no solo generar empleos, sino que esos puestos sean de calidad, por lo que tener bajas tasas de informalidad es lo ideal. Desde esta perspectiva, durante los primeros meses del *shock* inducido por la pandemia se produjo un resultado que, sin un adecuado análisis de contexto, podría ser interpretado como positivo: al finalizar el II-2020, la tasa de informalidad disminuyó fuertemente, especialmente entre las mujeres, y llegó a su nivel más bajo en la última década (gráfico 6.8). Sin embargo, esta caída no obedeció a una causa positiva, como lo podría ser una mayor generación de trabajos en el sector formal de la economía, sino al proceso de destrucción de empleo que se experimentó.

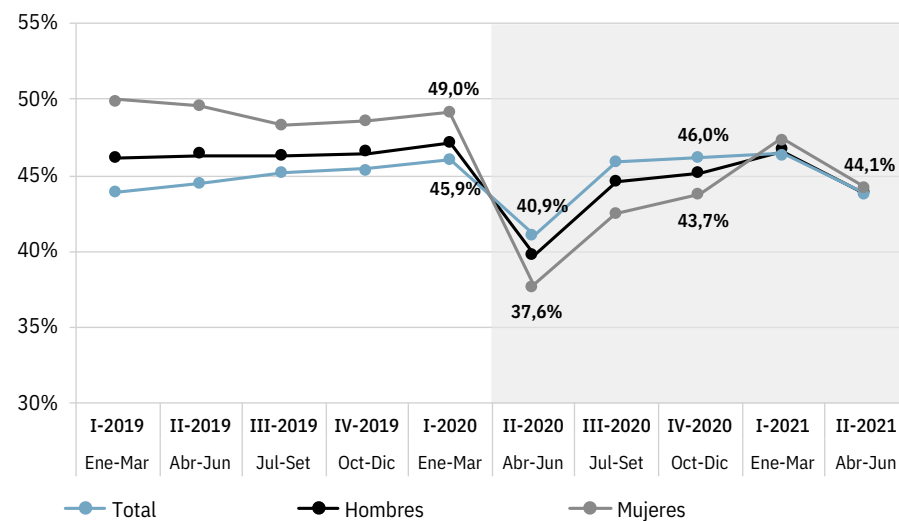
Luego del golpe inicial, la informalidad registra una cambiante situación: conforme hubo señales de reactivación, volvió a crecer la tasa de informalidad, pero en el II-2021 ésta se contrajo nuevamente, sin que se compensara de un crecimiento del empleo formal en la misma magnitud. Es decir, la cantidad de personas ocupadas se redujo 1,2% respecto al trimestre anterior, el empleo formal creció 4,1%, pero el empleo informal disminuyó en 7,1%.

Si se toma la variación interanual del empleo trimestral como creación (si es positiva) o destrucción (si es negativa), los resultados muestran que antes de la pandemia, del 2010 al I-2020, el empleo creció en promedio 40.000 personas por año, de las cuales alrededor de 35.500 eran informales (89%) y solo 4.500 formales. En la pandemia, el empleo se redujo en promedio en 195.000 puestos, con la información disponible al II-2021, de los cuales 114.000 (59%) eran informales y 81.000 formales.

La asimetría en el dinamismo se

Gráfico 6.8

Tasa de empleos informales, por trimestres, según sexo (porcentaje del empleo)



Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE, del INEC.

ratifica al estimar y comparar los coeficientes de correlación de Pearson¹³ entre la creación de empleos totales y las dos modalidades de ocupación: 0,80 en los informales versus 0,35 en los formales. Si se calcula la correlación del 2015 al 2020 (antes de la pandemia), se había intensificado con el informal (0,93), pero reducido con el formal (0,16). Es decir, el dinamismo del empleo en la última década era explicado principalmente por la informalidad, lo cual demuestra por qué la pandemia golpeó fuertemente este tipo de empleo y por qué la recuperación ha sido lenta e insuficiente en la creación de empleos formales.

Para este Informe Jiménez Fontana y Morales (2021) analizaron el desempleo desde un enfoque demográfico, por género y nivel de calificación, con el fin de identificar los grupos de población más afectados por la pandemia y su evolución posterior. El impacto inicial muestra que, independientemente del sexo, nivel educativo o cohorte, todos mostraron un deterioro en el segundo trimestre de 2020. En otras palabras, la pandemia exacerbó el desempleo; sin embargo, se observan importantes brechas en dos áreas: la magnitud del golpe y el proceso de recuperación.

Las mujeres de baja calificación

educativa de todas las generaciones, junto con los hombres *Millennials*, fueron las personas con mayores problemas de desempleo al inicio de la pandemia, con el mayor efecto en las mujeres de esta generación más joven. Pero un año después, las personas no calificadas han tenido una lenta recuperación, especialmente las mujeres. El recuadro 6.2 resume el abordaje metodológico, así como los años de nacimiento que comprende cada generación del estudio.

Cuando se analiza el impacto de la pandemia en las tasas de desempleo, con la variación entre los segundos trimestres de 2019 y 2020, por nivel educativo y sexo se identifican brechas importantes. En la *Generación X* las perjudicadas fueron principalmente las mujeres, especialmente las no calificadas. Los de menor impacto fueron los hombres de baja calificación educativa, lo cual podría estar asociado a que una mayor parte de esta población se dedica a actividades agropecuarias (24%), una de las menos golpeadas por la pandemia (Meneses y Córdova, 2021).

El proceso de recuperación muestra brechas importantes (gráfico 6.9), el cual se analiza al comparar las tasas de desempleo de los segundos trimestres

Recuadro 6.2

Abordaje metodológico para el análisis de cohortes

Para realizar un análisis generacional del mercado laboral se utiliza la metodología de Jiménez Fontana (2018), en el que se establecen cinco cohortes según las tendencias de nacimientos en el país: *Primer baby boom* (1950-1961), *Generación X* (1962-1973), *Segundo Baby Boom* (1974-1985), *Millennials* (1986-1999) y *Centennials* (2000 en adelante). Para este estudio no se consideraron las personas que forman parte del Primer baby boom, dado que en su mayoría se encuentran fuera del mercado laboral, ni tampoco la generación Centennials pues en su mayoría aún no forma parte de la fuerza de trabajo.

Para la construcción de las cohortes se utiliza el año de nacimiento de las personas ocupadas, el cual se aproxima como la diferencia entre el año de la encuesta y la edad reportada en años cumplidos. Es importante recalcar que las definiciones de cohortes en este estudio no coinciden con las que se han definido en otros países, dado que corresponden propiamente a la evolución de nacimientos de Costa Rica. Además, estas cohortes también pueden diferir de otros estudios que utilicen abordajes fuera del área de la demografía.

La principal fuente de información es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC. Las comparaciones se realizaron de forma interanual, específicamente para los segundos trimestres de cada año. Se escogió esta temporalidad dado que el efecto más grave de la pandemia por covid-19 ocurrió en el segundo trimestre de 2020, por lo que esto facilita la comparabilidad en el estudio. El cuadro 6.2 describe un breve perfil de cada generación de estudio.

Fuente: Jiménez Fontana, 2018.

Cuadro 6.2

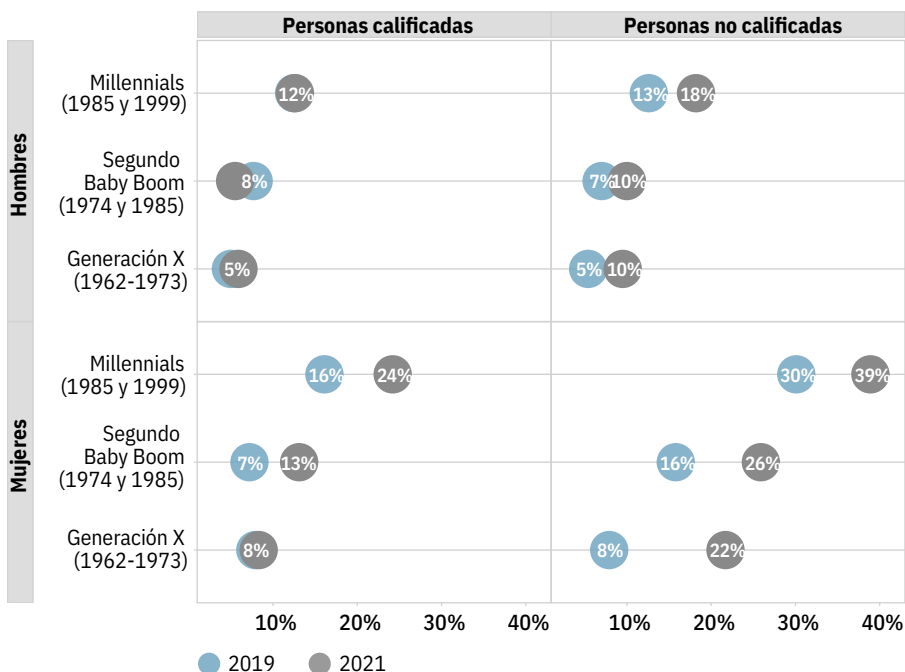
Perfil de las generaciones antes de la pandemia.

<i>Generación X</i> (nacidas entre 1962 y 1973)	<i>Segundo Baby Boom</i> (nacidas entre 1974 y 1985)	<i>Millennials</i> (nacidas entre 1985 y 1999)
Edad promedio de 54 años.	Edad promedio de 42 años.	Edad promedio de 29 años.
Es la cohorte con mayor experiencia laboral y más cercana a la jubilación, por lo que si estas personas caen desempleadas pueden experimentar muchas dificultades para encontrar trabajo, lo que también incentiva un retiro temprano del mercado. Esta generación tiene baja calificación educativa (8,8 años) y bajo porcentaje que domina un segundo idioma (7,9%).	Esta cohorte cuenta con un nivel alto de experiencia en el mercado laboral, una escolaridad promedio de 9,6 años, levemente por encima del promedio nacional, y con un 13% de la población con dominio de un segundo idioma.	Esta cohorte se caracteriza por haber tenido mayores oportunidades educativas y de salud pública. Su escolaridad es 10,3 años, superior al promedio nacional y un 14,8% domina un segundo idioma. Su principal desventaja es la poca experiencia laboral.
A pesar de lo anterior, tenían una tasa de desempleo de 6% en 2019.	La tasa de desempleo era de un 9% en 2019.	La tasa de desempleo era de un 16% en 2019.

Fuente: Jiménez Fontana y Morales, 2021, con datos de la ECE, del INEC.

Gráfico 6.9

Tasa de desempleo por generación y sexo, según calificación educativa. Segundos trimestres, 2019 y 2021



Fuente: Jiménez Fontana y Morales, 2021, con datos de la ECE, del INEC.

2019 y 2021. Las personas con baja calificación educativa de la *Generación X* siguen experimentado dificultades para encontrar trabajo. En cambio, las personas con mayor calificación de esta generación recuperaron el nivel pre-pandemia (2019).

En la generación del *Segundo Baby Boom* se duplicó la tasa de desempleo al inicio de la pandemia en casi todos los grupos, excepto en los hombres calificados. Es importante destacar que las cifras son muy distintas entre hombres y mujeres de esta generación. Por ejemplo, las mujeres con mayor calificación educativa tienen una tasa de desempleo que es el doble con respecto a la de los hombres (13,1% versus 5,5%), la cual se asemeja a la de los hombres de baja calificación (10%). Por su parte, las mujeres de baja calificación experimentan las peores condiciones y aunque su tasa de desempleo se redujo en 2021, una de cada cuatro aún no encuentra trabajo. En el caso de los hombres con mayor calificación el impacto fue mínimo. Incluso se observa que en 2021 la tasa es menor a la de 2019. Es decir, las condiciones laborales de los hombres del Segundo Baby Boom con mayor educación han mejorado.

En los grupos de *Millennials*, la pandemia generó aumentos significativos en las tasas de desempleo. Entre las mujeres de mayor calificación educativa este indicador fue similar a las cifras masculinas. Por su parte, entre las de menor calificación la tasa se elevó a un 52%, es decir, la mitad de las mujeres *Millennials* con bajo nivel educativo no tenía trabajo en el segundo trimestre de 2020. La recuperación de esta generación ha sido mayor en los hombres que en las mujeres (gráfico 6.9). Las calificadas muestran una leve mejora, las de baja calificación muestran mayor reducción en puntos porcentuales, pero sigue estando en niveles críticos (38,9%).

En resumen, al 2021 las personas de la *Generación X* (nacidas entre 1962 y 1973) con menor nivel educativo enfrentan tasas de desempleo similares a las del inicio de la pandemia, mientras que entre las de mayor educación el efecto es casi imperceptible. En la generación del *Segundo Baby Boom* (1975-1985) las mujeres con mayor educación experi-

mentan niveles de desempleo similares a la de los hombres con menor calificación y aún se mantienen elevadas con respecto al 2019. Finalmente, la generación *Millennials* (1985-1999) muestra los mayores aumentos en el desempleo en 2020, tanto en hombres como en mujeres, pero en éstas últimas persisten los problemas un año después, especialmente en las de baja calificación, a diferencia de los hombres que prácticamente han recuperado sus niveles de 2019.

Pandemia amplía las desventajas de las mujeres en el mundo del trabajo y en el hogar

La participación de las mujeres en la sociedad plantea de forma sistemática desafíos que siguen sin resolverse y se materializan en una inserción desventajosa en los distintos espacios en los que comparten (laboral, político, social, familiar, personal). El papel que ellas cumplen en los hogares ha sido ampliamente estudiado y sus conclusiones son claras hasta para los países desarrollados. Las mujeres llevan una carga extra, que se evidencia en mayor cantidad de horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado.

Esta sección analiza una de esas áreas con importantes desventajas para las mujeres con respecto a los hombres: las brechas de género en el ámbito del trabajo, las cuales se ampliaron en el marco de la pandemia. La crisis tomó a este grupo de población con importantes rezagos históricos, que las puso en mayor vulnerabilidad en aspectos como participación laboral, acceso y calidad del empleo. Anteriores ediciones del Informe han estudiado este tema, en particular la triple barrera que las mujeres experimentan para insertarse plenamente en el mercado de trabajo.

Un ejemplo de diferencias históricas es la brecha salarial. Las mujeres siguen percibiendo salarios menores con respecto a los hombres, aun cuando se controle por características de las personas y de su empleo, la cual en promedio ha sido de un 10% en el período 2001-2019. Además, varía a lo largo de la distribución del ingreso. A inicios del siglo XXI la brecha era mayor en los salarios altos,

pero ésta cae en los últimos cinco años del período, aunque se acentúa en los de menores salarios.

Implementar políticas afirmativas que reduzcan las brechas de género en la distribución del tiempo remunerado y no remunerado, la corresponsabilidad social de los cuidados de las personas, junto con una mayor inserción laboral y oportunidades de empleo para las mujeres potenciarán las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo del país, que en el contexto actual se ven seriamente limitadas y comprometidas. Además, generarían equidad social al reducir la desigualdad de ingresos y la pobreza.

Lenta recuperación en los indicadores laborales femeninos en el transcurso de la pandemia

Durante la crisis de la pandemia del covid-19 las mujeres experimentaron un mayor impacto laboral que los hombres, como ha sido señalado en acápite previos. Desde años atrás, ellas ya padecían desventajas que las colocaban en una posición más vulnerable. En efecto, ellas experimentaban mayor cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo, menores tasas de ocupación y mayores tasas de desempleo. En relación con esta última variable, las mujeres no solo experimentaban un nivel más alto, sino que también mostraban una tendencia al alza desde antes de la pandemia, a diferencia de los hombres.

El mayor efecto de la pandemia en el mercado laboral se registró en el segundo trimestre de 2020 (II-2020), cuando estalló la crisis en el país. Hubo una reducción de más de 230.000 mujeres ocupadas, 120.000 nuevas desempleadas y 137.000 mujeres expulsadas de la fuerza de trabajo. Consecuentemente, las tasas de ocupación, desempleo y de no participación¹⁴ también se vieron fuertemente afectadas. Pese a que los indicadores muestran una recuperación relativa hacia finales del 2020, al II-2021 no se han alcanzado los niveles previos a la pandemia. La cantidad de mujeres empleadas a ese momento representan el 85% del I-2020. Las tasas de participación y de ocupación tampoco han recuperado los niveles previos (gráfico 6.10).

La tasa de informalidad se redujo

como efecto de la menor participación de las mujeres en el mercado laboral. En un año, entre I-2020 y I-2021 se registraron 111.000 personas menos con empleo informal, de las cuales el 63% eran mujeres. El gráfico 6.11 muestra que previo a la pandemia, las mujeres denotaban mayores tasas de informalidad, lo que se revierte en los trimestres posteriores. La Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh) de 2020 también muestra que la contracción del empleo independiente con respecto al año anterior fue mayor para las mujeres, aspectos que se sintetizan en el recuadro 6.3.

Recuadro 6.3

Algunos datos de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh)

Debido al peso que tiene el empleo informal en el empleo femenino, se analizan los resultados generales de la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh), realizada por el INEC. Las mujeres representaron cerca del 30% del total de personas independientes.

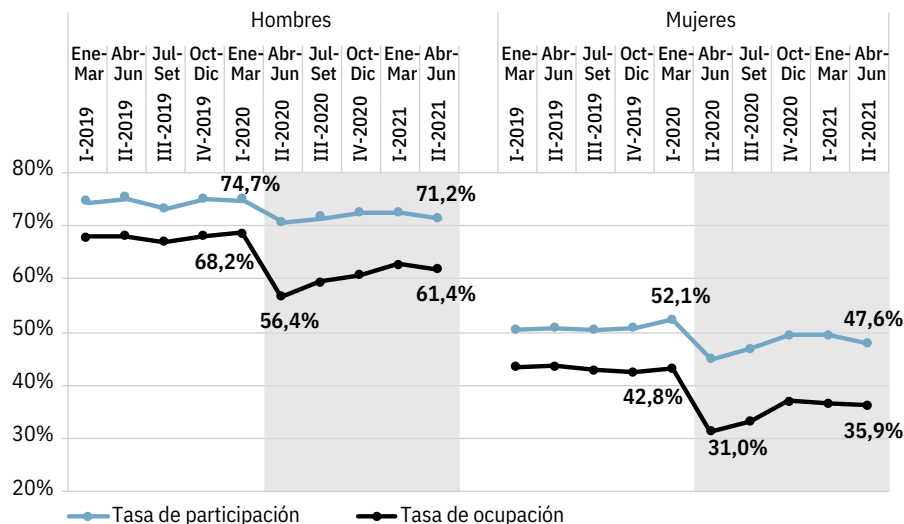
Dicha encuesta registró entre 2019 y 2020 una reducción en el empleo independiente de 14.908 personas. El 56,7% correspondió a mujeres. La variación interanual fue de un -4%: -2,6% para los hombres y -7,0% para las mujeres. Por su parte, entre ambos años la cantidad estimada de microempresas en el país se redujo en 7,3%. Al desagregar por sexo de la persona propietaria de la microempresa se observa una mayor caída en las mujeres que en los hombres: 10,6% versus 5,6%, respectivamente.

Las microempresas de las mujeres se caracterizan por ser principalmente de cuenta propia solas, con ocho de cada diez, mientras que solo una de cada diez tiene ayudantes. En contraste, dos de cada diez microempresas de hombres son de cuenta propia con ayudantes.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021a, con datos de la Enameh, del INEC. .

Gráfico 6.10

Tasa de participación laboral^{a/} y de ocupación^{b/}, según sexo

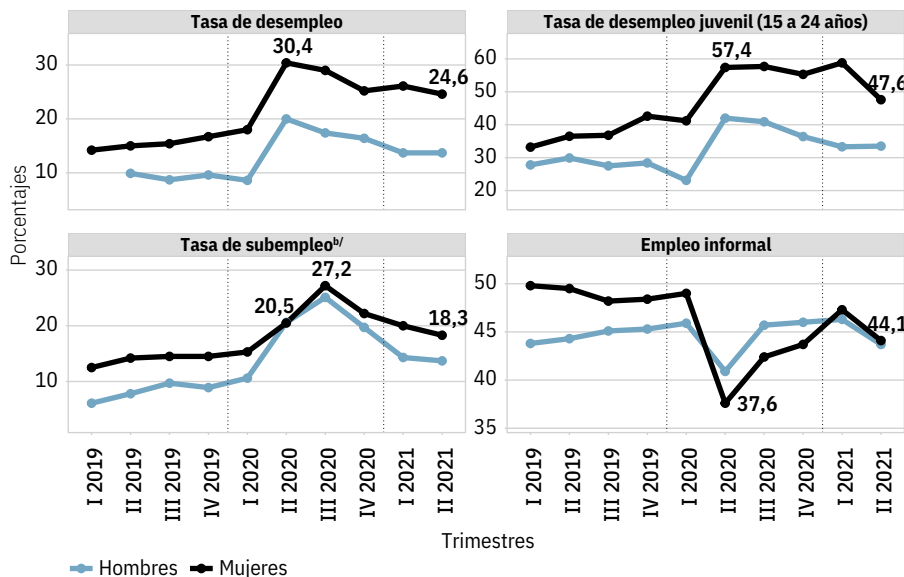


a/ Este indicador representa el porcentaje de personas en la fuerza de trabajo (ocupadas o desocupadas) con respecto al total de 15 años o más.

a/ Este indicador representa el porcentaje de personas ocupadas con respecto al total de 15 años o más. Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE del INEC.

Gráfico 6.11

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



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

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

Fuente: Morales, 2021, con datos de las ECE del INEC.

El desmejoramiento también se ve reflejado en las tasas de subempleo. En el gráfico 6.11 se observa que dichas tasas subieron notablemente en los trimestres de pandemia, luego de permanecer muy estables durante 2019. En el II-2021 la brecha con respecto a los hombres era nuevamente de casi 5 puntos. El impacto en las mujeres ha sido más prolongado y la brecha de género se amplió.

Por ramas de actividad, 18 de las 21 mostraron una caída en el empleo femenino en el II-2020, pero tres de ellas concentraron el 60%: servicio doméstico, alojamiento y servicios de comidas (que aproximan el sector turismo) y comercio. A partir del III-2020 las actividades denotaron mejorías, pero sin llegar a los niveles previos a la pandemia.

Al comparar los primeros trimestres del 2020 y del 2021, hay una diferencia de 115.766 empleos femeninos que aún no se recuperan. En 15 de las 21 ramas de actividad el empleo sigue siendo menor. El detalle del porcentaje de recuperación para las más relevantes en las mujeres es el siguiente: enseñanza (99,9%), industrias manufactureras (98%), comercio (91,7%), actividades de los hogares como empleadores (83,6%) y actividades de alojamiento y servicios (83,4%).

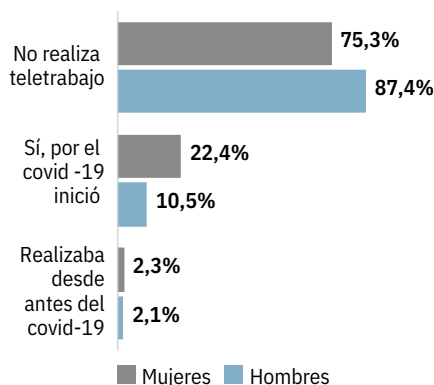
De las mujeres que estaban empleadas en 2019 y que pasaron a estar fuera de la fuerza de trabajo en 2020, 37% provenía de servicio doméstico y una de cada cuatro estaba en comercio o industria manufacturera. Por ocupaciones, la mitad era trabajadora de los servicios y vendedoras de comercios o tenía ocupaciones elementales.

Todas las mujeres con niveles educativos inferiores al universitario mostraron incrementos en las tasas de no participación por encima de los 7 puntos, especialmente las de primaria o secundaria completa, versus 3 puntos en las universitarias. Al II-2021 solamente las universitarias habían recuperado las tasas previas a la pandemia.

Otro efecto de la pandemia ha sido el aumento del teletrabajo en aquellos puestos que así lo permiten. El gráfico 6.12 muestra la situación de la población asalariada durante el IV trimestre 2020. El 87,4% de los hombres no realizaba estas

Gráfico 6.12

Distribución de las personas asalariadas por condición de teletrabajo, según sexo. IV trimestre, 2020



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021a, con datos de las ECE, del INEC.

actividades, cifra que desciende al 75,3% en las mujeres. Un mayor porcentaje de mujeres inició el teletrabajo a causa de la pandemia, en comparación con los hombres (22,4% versus 10,5%).

Seis de cada diez mujeres que realizaban teletrabajo eran profesionales y casi cuatro de cada diez, técnicas o personal administrativo. Una proporción muy baja se desempeñaba como directoras y gerentes. El 83,0% tenía como nivel educativo el universitario con título, cifra que aumenta al 90,6% si se incluyen las que tienen universidad sin título. Por zona de residencia, se concentran principalmente en las urbanas (87,5%).

Además, tres de cada diez eran jefas de hogar y cuatro eran cónyuges del jefe. Es decir, se estima que siete de cada diez mujeres en teletrabajo tiene una recarga laboral, al combinarlo con las tareas domésticas desde sus hogares. Lo anterior se traduce en 95.797 mujeres, con una edad promedio de 43 años. En este grupo, siete de cada diez tenía al menos un hijo(a) en su hogar. El capítulo 2 de este Informe analiza los efectos que ha tenido la pandemia en la salud mental y la recarga de trabajo que ha implicado para muchas mujeres trasladar el lugar del trabajo a su vivienda.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AFECTACION DE LAS MUJERES POR LA PANDEMIA, véase Pacheco y Elizondo, 2021a, en www.estadonacion.or.cr

Persiste brecha salarial entre mujeres y hombres

Si las mujeres deciden participar en el mercado laboral y consiguen un empleo, se enfrentan al desafío de recibir una remuneración justa y paritaria en comparación con los hombres en similares condiciones y habilidades. Para tomar esta decisión, muchas de ellas deben equilibrar el trabajo remunerado, con el cuidado y labores domésticas culturalmente asignados por la sociedad. Estos elementos se materializan en brechas salariales, con desventaja para las mujeres.

Estudios recientes sobre la brecha salarial de género han demostrado que estimarla en la media puede crear una imagen simplista y errónea de cómo difiere el salario entre hombres y mujeres entre los distintos estratos salariales (bajos, medios y altos). Para este Informe, Meneses, et al. (2021) realizaron una investigación con el objetivo de calcular la magnitud de la brecha salarial, en promedio y a lo largo de la distribución del ingreso, a partir de una estimación por quintiles y analizan su evolución en las últimas dos décadas. La fuente de información utilizada son las encuestas de hogares del INEC, durante el período 2001-2019. Los aspectos metodológicos se sintetizan en el recuadro 6.4. Para más detalles, véase el documento en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Dicha investigación encuentra que las mujeres han logrado escalar en la ocupación de empleos asalariados con mayores remuneraciones, sin embargo, se acompañan de brechas salariales. A inicios del siglo XXI, la brecha era mayor en los empleos de salarios altos, las cuales han caído en los últimos años, pero se acentuaron en los de menores salarios. El estudio muestra un avance importante en la equidad salarial para las mujeres que logran posicionarse en empleos

mejor remunerados, pero un fuerte deterioro entre aquellas que se mantienen en los de baja remuneración. Esta situación está asociada a los obstáculos generados por el trabajo doméstico no remunerado y el cuidado, que en las mujeres de baja calificación educativa limita el acceso a empleos de mejor calidad.

Las políticas públicas y privadas para enfrentar la inequidad de las mujeres en el mercado laboral, aunque presentes, enfrentan desafíos no resueltos. La discusión sobre las políticas de salarios mínimos, su cumplimiento y la formalización, son aspectos estratégicos que deben seguir presentes en la mesa de discusión como herramientas para cerrar las brechas en los quintiles más bajos. Para los de mayor ingreso es relevante complementar con estudios de caso, pues las encuestas de hogares son limitadas para capturar este segmento de alto ingreso.

En Costa Rica, la distribución del empleo asalariado muestra patrones persistentes que acentúan perfiles considerados como “femeninos”, situación que visibiliza una inserción inequitativa y una marcada segregación horizontal en las ocupaciones (gráfico 6.13). Por ejemplo, las asalariadas están más concentradas en las actividades de servicios, que han ganado peso durante el período. En los hombres, los sectores están más repartidos. Las ocupaciones elementales¹⁵ son las principales en ambos sexos.

El sector privado es el principal contratante y ha ganado peso en el empleo asalariado. Al 2019 ocupaba al 84% de los hombres y al 75% de las mujeres, para las cuales el sector público es una fuente de empleo más importante.

Las asalariadas con secundaria completa o más ha sido el grupo mayoritario, muy por encima de los hombres. Aunque

Recuadro 6.4

Aspectos metodológicos en las estimaciones de la brecha salarial de género

Para estimar la brecha salarial, Meneses, et al. (2021) seleccionaron a las personas ocupadas asalariadas con edades entre 18 y 65 años, que perciben un salario (se usa el salario por hora). Se limita a las asalariadas (que incluye el trabajo doméstico remunerado) debido a que es un grupo más homogéneo en sus condiciones de contratación, con una distribución de ingresos y productividad más amplia y representativa, mientras que el mercado independiente se concentra más en empleos de baja productividad e ingresos (OIT, 2018).

La brecha salarial no solo se entiende como la diferencia simple entre los ingresos promedio de hombres y mujeres, sino que también se encuentra determinada por múltiples factores que pueden dar lugar a su incremento o disminución. La estimación de la brecha controlada por distintas características se denomina “brecha ajustada”. La literatura empírica ha mostrado que la brecha salarial requiere de un análisis más complejo que solo en la media (Kaya, 2017), ya que los resultados pueden ser dispares si se analizan los distintos tramos del ingreso.

Para estimar de manera consistente y robusta la brecha salarial se plantean dos tipos de estimaciones. La primera se basa en una regresión por mínimos cuadrados ordinarios que busca estimar la brecha promedio controlada por características de las personas y de su empleo. Las estimaciones se realizan para cada año, entre 2001 y 2019.

La segunda metodología corresponde a la estimación de una regresión cuantílica planteada por Koenker y Bassett (1978), que permite conocer más a profundidad la dinámica de la brecha, dividiendo a las personas en grupos según su nivel de ingreso.

Las estimaciones se realizaron por quintiles, es decir, para cada año se calculó la brecha en cinco grupos de ingreso: primer quintil (Q1), con las personas de ingresos más bajos (el segmento del primer 20%); segundo quintil (Q2), aquellas cuyos ingresos le siguen (segundo 20% del ingreso), y así sucesivamente, hasta el quinto quintil (Q5), las personas con ingresos altos (20% mayor).

Fuente: Meneses et al., 2021.

Gráfico 6.13

Principales^{a/} ocupaciones y rama de actividad del empleo asalariado, según sexo (porcentajes por sexo)



a/ Se seleccionaron las categorías con mayores porcentajes en el empleo asalariado femenino. Se ordenaron de mayor a menor en 2019.

Fuente: Meneses et al., 2021 con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

la brecha se ha reducido: en 2001 la proporción que tenía primaria o menos mostraba una diferencia de 17 puntos mayor en los hombres, la cual se redujo a 9 puntos en 2019. Esto denota una mayor inserción de las mujeres de menor logro educativo que la de hace veinte años.

La mayor participación laboral de las mujeres en los últimos veinte años no se acompañó de una mejora sostenida en la reducción de la brecha salarial de género (gráfico 6.14). En 2019 las mujeres asalariadas en promedio ganaron 10,4% menos que los hombres (el promedio 2001-2019 fue del 9,7%). Si bien la brecha salarial no muestra reducciones sustantivas, hay pequeñas oscilaciones¹⁶.

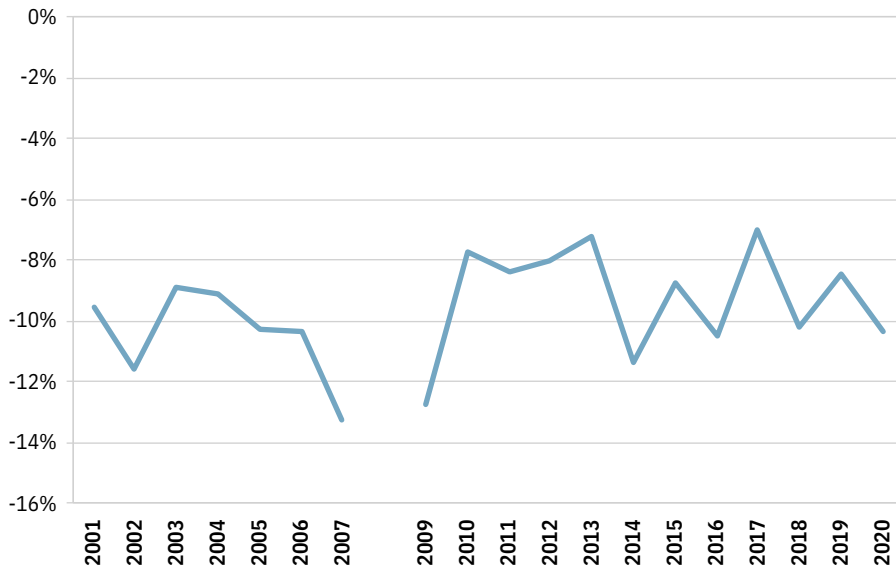
El seguimiento a la brecha salarial promedio es importante para tener una visión general de la presencia de inequidad de género en el mercado laboral. Sin embargo, no es suficiente para entender las distintas realidades que enfrentan las mujeres en la selección u opción de empleos a los que deben enfrentarse. Para dar seguimiento a esta problemática se estimaron las brechas de género según quintiles de salarios.

Los resultados muestran que en lo que va del siglo XXI las brechas entre mujeres y hombres entre los diferentes quintiles son, en su mayoría distintas, con excepción del período 2005-2012 (gráfico 6.15). Además, las mujeres continúan ganando menos que los hombres con similares características, pero con una marcada trayectoria opuesta entre las que perciben bajos salarios y las que logran escalar a puestos de más remuneración.

Durante el primer quinquenio (2001-2004) las diferencias se marcaban entre el quintil más bajo y los más altos: las mujeres del primer quintil ganaban entre 3% y 6% menos que los hombres, mientras que en el mayor quintil la brecha estaba entre 9% y 11%. Por el contrario, durante el segundo quinquenio desaparecieron las diferencias, porque aumentó de forma sostenida la desventajosa inserción de las mujeres en empleos de bajas remuneraciones. En este período la brecha del primer quintil se disparó e incluso -según el año- llegó a ser del 14%. Finalmente, en los últimos cinco años del período (2015-2019) pareciera haber

Gráfico 6.14

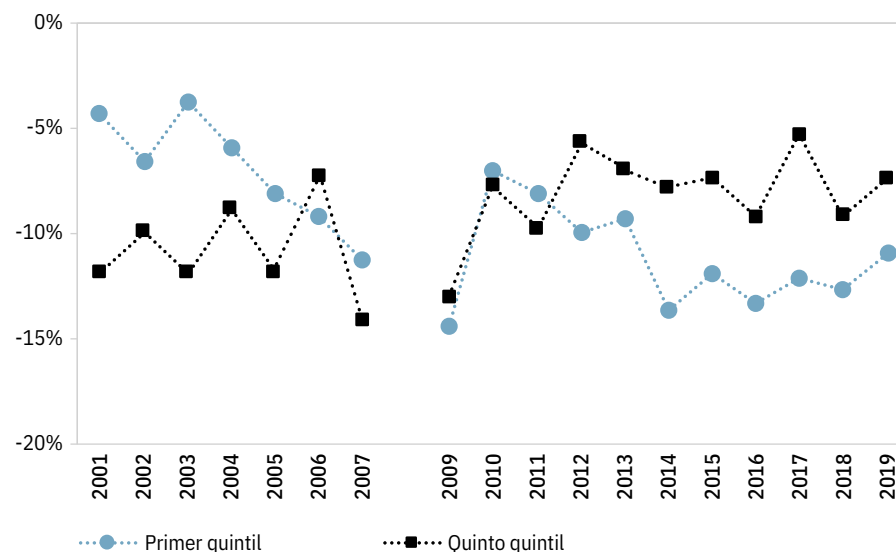
Evolución de la brecha salarial promedio ajustada^{a/} entre hombres y mujeres



a/ Se basa en los resultados de las regresiones por mínimos cuadrados ordinarios, que busca estimar la brecha promedio controlada por características de las personas y de su empleo. Si es negativa indica que las mujeres ganan salarios menores a los de los hombres. Se omite la estimación del 2008, debido a que algunas variables incluidas en el modelo no estaban disponibles para la encuesta de ese año. Fuente: Meneses et al., 2021 con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

Gráfico 6.15

Evolución de la brecha salarial entre hombres y mujeres con empleo asalariado^{a/}, según quintiles de ingreso extremos



a/ Las estimaciones se realizaron por quintiles, es decir, para cada año se calculó la brecha de género en cinco grupos de ingresos, controlando las características de las personas y de su empleo. Si es negativa indica que las mujeres ganan salarios menores a los de los hombres. Se omite la estimación del 2008, debido a que algunas variables incluidas en el modelo no estaban disponibles para la encuesta de ese año. Fuente: Meneses et al., 2021 con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

un avance en el cierre de las brechas en los quintiles altos de ingresos, pero se mantiene elevada en los quintiles bajos.

Los empleos que ofrecen salarios ubicados en el primer quintil están concentrados principalmente en ocupaciones elementales. En 2001 un 25,8% de las ocupaciones elementales eran ejercidas por mujeres, cifra que aumentó a un 39,8% en 2019. En ese mismo período, las mujeres del primer quintil pasaron de ganar 4,3% menos que los hombres, a un 10,9% menos (gráfico 6.15). Por el contrario, se observan avances para las mujeres que acceden a empleos asalariados que ofrecen mejores ingresos, lo cual se ha acompañado de una reducción en la brecha de género.

Los resultados plantean dos ejes de discusión. Por un lado, la marcada presencia de "pisos pegajosos". Las hipótesis que se discuten para explicar esta situación sugieren que los empleos de baja remuneración se caracterizan por ofrecer mayor flexibilidad y baja jerarquía y complejidad, pero son la alternativa para mujeres que deben equilibrar el tiempo del hogar con el trabajo remunerado; otras hipótesis sugieren que son empleos transitorios, para etapas en las que el hogar necesita complementar ingresos.

Por otro lado, se observan progresos en romper los "techos de cristal" en los niveles superiores de la estructura ocupacional, sobre todo en materia de desigualdad de ingresos, aunque no tanto en la participación de las mujeres en cargos de alta calificación. Es decir, las mujeres que logran ingresar a empleos de mayores salarios reciben una remuneración cada vez más cercana a los hombres, pero su participación no avanza al mismo ritmo. En 2001 las mujeres del quinto quintil ganaban 9,4% menos que los hombres y ocupaban el 51,4% de los puestos de más calificación. En 2019 la brecha salarial cayó levemente y se situó en 7,4%. Mientras tanto, la participación apenas aumentó, pues se situó en 54,3%.

Como agenda para futuras investigaciones, el cierre de las brechas aquí presentadas debe complementarse con estudios de caso, por ejemplo, entre empresas grandes locales y multinacionales y el sector público. También abre el espacio

de discusión para estimar brechas en la zona rural. Si bien el territorio se ha urbanizado y eso también ha implicado una ampliación de la brecha en quintiles bajos, es necesario conocer la brecha en zonas rurales, puesto que se espera que sean mayor al deterioro encontrado, lo que demandaría políticas focalizadas para atender las distintas realidades (Meneses et al., 2021).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BRECHA SALARIAL DE GÉNERO
véase Meneses et al., 2021,
en www.estadonacion.or.cr

Superar los obstáculos que limitan la igualdad de ingresos entre mujeres y hombres demanda políticas públicas concretas. El Foro Económico Mundial ubicó a Costa Rica en la posición 22 de 149 países evaluados en función de la Brecha de Género Global (Global Gender Gap) en 2018. "En el contexto de América Latina se encuentra entre los países con mejor posición en cuanto a igualdad de género. Sin embargo, en el componente concreto de participación y oportunidades económicas el país reduce notablemente su posición, descendiendo al puesto 105" (Iniciativa de Paridad de Género Costa Rica, 2020).

En Costa Rica, la igualdad es un derecho constitucional según el artículo 33 de la Constitución Política, así como la igualdad salarial (artículos 56 y 57). Además, el país ha firmado y ratificado los principales convenios y tratados internacionales en materia de equidad de género. También se han formulado dos políticas públicas.

En 2020 Costa Rica lanzó la Iniciativa Paridad de Género (IPG), como una estrategia para enfrentar los efectos del covid-19 y los impactos directos en el empleo femenino, un modelo de colaboración público-privada para reducir las brechas económicas de género. Esta iniciativa propone planes de acción, de una duración promedio de tres años, con medidas concretas para: i) incrementar la participación de las mujeres, ii) reducir la

brecha salarial, iii) promover la participación en puestos de liderazgo.

A nivel latinoamericano, la promulgación de leyes específicas para el cierre de la brecha salarial es heterogénea y responde a las dinámicas y particularidades de cada país y sus políticas públicas. Cepal (2017) señala que, si bien hay una mayor y creciente conciencia sobre la equidad de género, el progreso en materia de igualdad salarial avanza más lento que otras áreas relacionadas con la promoción de la igualdad.

En la última década, los avances de la región han sido limitados cuando se evalúa el paso de la política declarativa a la construcción de normas con acciones específicas para alcanzar la igualdad salarial. Uno de los aspectos que cuestiona la OIT (2019) es la forma todavía limitada de abordar el principio de igualdad salarial de manera restrictiva, limitándolo a "igual salario por igual trabajo". No se ha logrado dar el paso hacia el principio de "igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor", lo que significa que las mujeres y los hombres deberían percibir la misma remuneración por un trabajo que, pudiendo ser diferente, tiene un mismo valor, es decir, requiere los mismo esfuerzos y habilidades¹⁷.

El recuadro 6.5 sistematiza varias acciones, no necesariamente generalizadas, ni elevadas a nivel de política pública, pero que han desarrollado los países latinoamericanos para el cierre de brechas salariales. De igual forma es importante diseñar políticas que logren que las mujeres puedan ingresar al mercado laboral de la mano con una reasignación de las responsabilidades en el hogar (OIT, 2018). Por ejemplo, políticas como la red de cuidado con enfoque universal, así como incentivos en el lugar de trabajo que tomen en cuenta las necesidades de las familias.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO
véase Meneses et al., 2021,
en www.estadonacion.or.cr

Recuadro 6.5

Algunas acciones implementadas en América Latina encaminadas a cerrar la brecha de ingresos entre hombres y mujeres

Desarrollo de herramientas metodológicas para la evaluación de la igualdad salarial en empresas públicas y privadas:

la Internacional de Servicios Públicos (ISP) de Chile elaboró una guía para reducir la brecha salarial de género y la OIT la guía de promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos, ambos instrumentos orientados a procesos de evaluación de puestos sin sesgos de género. Estas herramientas han sido probadas en varios países como por ejemplo Ecuador, Perú y Chile en estudios específicos.

Iniciativas impulsadas por los Ministerios de Trabajo para la igualdad salarial:

desde estas instancias se ha capacitado personal y se han desarrollado mecanismos de inspección laboral, sobre todo para fiscalizar el cumplimiento del pago del salario mínimo.

Iniciativas para la promoción de la igualdad salarial desde la negociación colectiva: destacan las experiencias de Argentina y Uruguay.

Iniciativas público-privadas para la igualdad salarial: con el impulso del BID se ha desarrollado en Chile, Argentina y Panamá las Iniciativas de Paridad de Género (IPG), recientemente lanzada en

Costa Rica. Estas iniciativas, que definen tipos de medidas a adoptar, líneas de acción y actividades, se instalan con la participación del sector público, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil.

Iniciativas para la certificación de la igualdad salarial: se desarrollan generalmente desde las empresas privadas. La iniciativa “Sellos de Igualdad de Género”, liderada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como objetivo promover la igualdad de género en el ámbito laboral. Otra certificación impulsada por el BID Invest y EDGE Certified Foundation se conoce como Dividendo Económico de Igualdad de Género. Una empresa peruana y una ecuatoriana han implementado esta certificación en los últimos años.

Campañas, estrategias de sensibilización y capacitación para la igualdad salarial:

son procesos de información y sensibilización que se han desarrollado en torno al tema, como por ejemplo la campaña “*Campanha Igualdade de Oportunidades na Vida, no Trabalho e no Movimento Sindical*” impulsada por la Central Única de trabajadores de Brasil.

Fuente: Meneses et al., 2021, con base en Montalvo, 2021.

para la integración productiva, social y educativa. Se encuentra que Costa Rica es un país conectado, a diferentes velocidades, coberturas y dispositivos, que generan brechas tecnológicas que afectan en mayor medida a las personas de menores ingresos y en ciertas zonas del país que, independientemente de su nivel de ingresos, carecen de la infraestructura adecuada que les permita la conectividad.

El segundo estudio analiza los factores asociados a la reducción de la pobreza en la región Brunca entre 2018 y 2020, una evolución que en principio es favorable para la integración social, pues históricamente es una región rezagada y con débiles vínculos productivos con el resto del país. No se encuentra evidencia robusta en las actividades productivas y ni en el empleo que justifiquen mayores oportunidades para los habitantes, pues la información más bien demostró rezagos en la infraestructura, el turismo y la producción que mantienen desconectada a esta región del resto del país. La hipótesis para explicar la reducción de la pobreza es un aumento en el ingreso de los hogares más pobres vía transferencias, tanto públicas como privadas.

La brecha digital es alta y afecta más a los hogares de menores ingresos y en ciertas zonas del país

El uso de tecnologías digitales se ha vuelto fundamental para el funcionamiento de diversas actividades económicas y sociales, en áreas como la producción y el empleo, la educación, la salud y el entretenimiento, entre otras, las cuales adquirieron más relevancia en el contexto de la pandemia por covid-19. En la era de la información, la conectividad se ha vuelto el motor del desarrollo. Sin embargo, las brechas en el acceso, uso y las velocidades de conexión son factores excluyentes para una parte de la población.

La conectividad, entendida como el servicio de acceso a internet de banda ancha con una velocidad adecuada y la tenencia de dispositivos apropiados de acceso, excluye a muchas personas que no poseen el conocimiento ni los recursos económicos para adquirirlos, así como

En pandemia se agravan problemas de integración social que el país arrastraba desde años atrás

Una aspiración a la que da seguimiento este capítulo es el avance del país en materia de integración social, es decir, el acceso de las personas a un conjunto de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades que les permitan interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones ni bloqueos que las condenen a la pobreza, la exclusión o la vulnerabilidad social. El balance en este ámbito

también es negativo, pues en general el país muestra dificultades para garantizar la integración social de amplios sectores de su población: la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre ciertos grupos y territorios.

La afirmación anterior se sustenta en los hallazgos de dos estudios. El primero aporta un diagnóstico del estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para el acceso a la conectividad, tema que ha cobrado especial importancia en el contexto de la pandemia, pues es clave

a zonas del país a las que ni siquiera ha llegado o que reciben mala calidad, lo que aumenta las desigualdades socioeconómicas y la exclusión social. En un Estado solidario como el costarricense, adquiere especial relevancia el cierre de estas brechas tecnológicas, la alfabetización digital y la promoción del uso de los nuevos espacios virtuales.

Para este Informe, Angulo (2021) realizó un estudio que aporta un primer diagnóstico del estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para el acceso a la conectividad, a partir de la información disponible de varias instituciones. Los resultados muestran que Costa Rica es un país conectado, a diferentes velocidades, coberturas y dispositivos. Las diferencias de esta conectividad se identifican como brechas tecnológicas que limitan su potencial transformador y que afectan en mayor medida a las personas de bajos niveles socioeconómicos. Una segunda brecha, de carácter territorial, se expresa en los espacios geográficos del país donde la población, aun cuando posea los recursos económicos para comprar los dispositivos y pagar el servicio, carece de cableado o cobertura inalámbrica, lo que les imposibilita su conectividad.

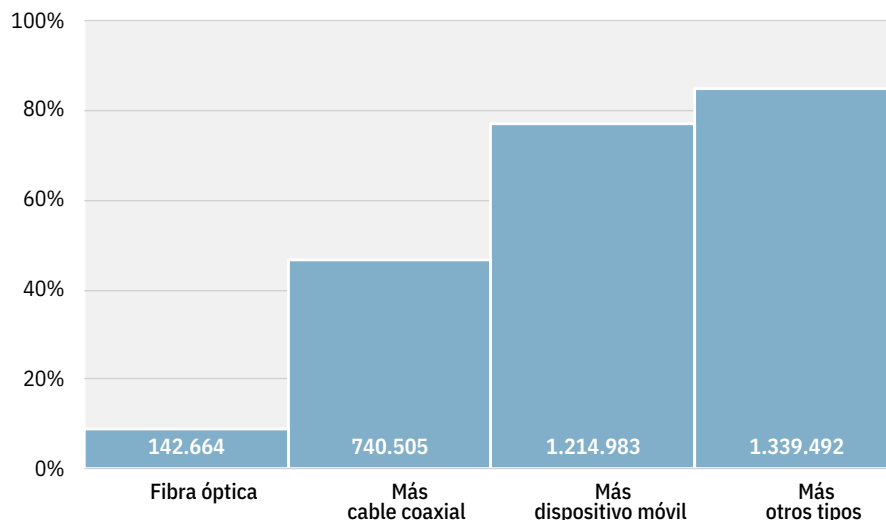
La brecha tecnológica favorece y refuerza las desigualdades sociales. Las personas que utilizan la conexión por fibra óptica y la telefonía celular pospago pertenecen principalmente a los quintiles de hogares de mayor ingreso, mientras que los sistemas prepagos y sin dispositivos para la conectividad se ubican, sobre todo, en hogares de menor ingreso. Conectar a los sectores más vulnerables y desprovistos de oportunidades reales de acceder a internet constituye una deuda de la política pública de este país.

Costa Rica es un país conectado, a diferentes velocidades, coberturas y dispositivos

Según la Dirección de Mercados de la Sutel en 2020 el país registra 992.725 suscripciones a servicios de internet mediante conexiones fijas, con una tendencia creciente desde 2015 (88% más). Con una fuente complementaria, como lo es la Enaho del INEC, para ese mismo

Gráfico 6.16

Viviendas con acceso a Internet, por tipo de conexión^{a/}. 2020



a/ Las barras muestran el porcentaje acumulado de cada tipo de conexión de izquierda a derecha. Por ejemplo, la barra que indica “más dispositivo móvil” reporta las viviendas con acceso a internet de fibra óptica más cable coaxial más dispositivo móvil.

Fuente: Angulo, 2021, con datos de la Enaho 2020, del INEC.

año el 85% de las viviendas tienen acceso a internet (gráfico 6.16). Un 9% se conecta a través de fibra óptica, que al sumarlos con la conexión por cable coaxial alcanzan un 46,8%. Adicionalmente, casi un tercio de los hogares accede por dispositivos móviles. Según esta fuente, un 15% de las viviendas no tiene internet.

La Enaho 2020 también reporta que el 96,3% de la población posee teléfono celular, proporción que ha crecido de manera sostenida desde 2010, que como se señaló es una de las principales formas de acceder a internet. Según la Sutel, en ese mismo año hubo un aumento del 3,4% en la cantidad de suscripciones de acceso a internet en la red de servicios pospago, junto con una baja de -4,5% en los servicios prepago (Sutel, 2021a).

La conectividad mediante fibra óptica es uno de los más recientes avances. Según la Sutel, entre junio de 2019 y 2020, el país pasó de 78.417 a 192.996 kilómetros de redes, lo que se traduce en más ancho de banda para más conexiones y estabilidad, menos latencia y pérdida de conexión. Este fuerte crecimiento de la infraestructura estuvo asociado a un aumento del 63% en este tipo de

suscripciones en 2020 (Sutel, 2021a), lo cual refleja un menor incremento.

Según la Alianza para la Internet Asequible (A4Ai por sus siglas en inglés) Costa Rica es el tercer país en el mundo en contar con banda ancha asequible, superado solo por Malasia y Colombia. Esto significa que cada gigabyte de información tiene un costo menor al 2% del ingreso promedio total de una persona (A4AI, 2020).

La telefonía móvil también es una de las más baratas de América, con un costo de 0,45% del ingreso bruto per cápita (IBPC) o 6,25 dólares ajustados a la paridad del poder de compra (PPP\$). La diferencia significativa está en el internet móvil prepago, cuyo valor es de casi el doble que los sistemas pospago (Prosic, 2020).

Esfuerzos de Fonatel son insuficientes para disminuir la brecha tecnológica

La conectividad depende de la asequibilidad de los dispositivos, así como la disponibilidad y calidad del internet que recibe cada persona. Para reducir la brecha digital se creó el Fondo Nacional de

Telecomunicaciones (Fonatel), sin que haya logrado resolver la elevada brecha digital que existe entre distintos sectores de la sociedad.

Fonatel ejecuta cinco programas para facilitar la conectividad de la población: i) comunidades conectadas, ii) hogares conectados, iii) centros públicos conectados, iv) espacios públicos conectados, y v) la red educativa del bicentenario (modificado en 2020).

El principal desafío de este Fondo es la ejecución acelerada de los recursos que tiene disponibles. Uno de los principales problemas radica en la compleja estructura procedimental para lograr que la ayuda le llegue a una familia. El modelo de gobernanza involucra a 14 instituciones y 12 operadores para la ejecución de sus programas y todos deben coordinar entre sí.

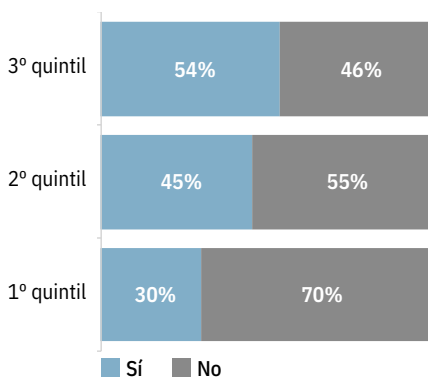
Según la Enaho 2020, el 25,5% de los hogares pobres no tenían conexión a internet. Para remediar esta situación, el principal programa con que cuenta Fonatel es “hogares conectados”, el cual otorga subsidios escalonados según el quintil de ingreso de los hogares¹⁸. Para ejecutar el programa participan ocho instituciones, lo que genera problemas de información, exceso de trámites, burocracia y controles y falta de proactividad, que impiden que los beneficios lleguen a las familias que necesitan conectividad.

El gráfico 6.17 muestra la disponibilidad de internet en los hogares de los tres quintiles más pobres según Fonatel, con datos de la Enaho 2020 del INEC. Tienen acceso a este servicio un 30% de los hogares del primer quintil (20% de menores ingresos), 45% en el segundo quintil y 54% en el tercero. Según el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic) de la UCR, una de las causas de la desconexión digital en los hogares pobres es que un tercio tiene limitada capacidad económica para adquirir algún dispositivo de conectividad o pagar por un servicio. A menor ingreso, mayor dependencia del internet móvil y, a mayor ingreso, más presencia de conexión de fibra óptica (Prosic, 2020).

Fonatel registra aproximadamente 150.000 hogares conectados. Las provincias de Limón, Guanacaste y Puntarenas

Gráfico 6.17

Acceso a internet en los hogares, por quintil de ingreso^{a/}. 2020



a/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso neto per cápita. Se incluyen los tres quintiles de menores ingresos.

Fuente: Angulo, 2021, con datos de la Sutel.

tienen la menor cantidad de beneficiarios, a pesar de tener una cantidad importante de estudiantes de zonas rurales sin acceso a internet. La GAM concentra a 101.063 hogares, mientras que 48.996 (32,6%) están en las provincias costeras.

En doce años de existencia, Fonatel al 2020 no ha logrado cumplir con sus objetivos, pese a contar con recursos técnicos y financieros. La Contraloría General de la República señala que los programas del Fondo no cuentan con los mecanismos que incentiven el logro de los objetivos de acceso y servicio universal y solidario en forma oportuna, según lo establece la misma Ley General de Telecomunicaciones.

Una de las condiciones que ha limitado la accesibilidad en el Caribe es la dificultad de atender las necesidades en los territorios indígenas. Los proyectos iniciaron su ejecución en 2020, luego de obtener los vistos buenos de las Asociaciones de Desarrollo Indígena (ADI) para la instalación de la infraestructura de telecomunicaciones. En estas comunidades, hasta enero de 2021 se habían ejecutado tres proyectos de 20 que debían de estar concluidos.

El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021

(PNDDT) del Micitt señalaba que al 2018 la cobertura en territorios indígenas debía alcanzar al 100% de las zonas propuestas. A ese año, no se había ejecutado ninguna actividad (CGR, 2020), por lo que Sutel solicitó la reducción de la meta para poder cumplirla. Así, en 2020 las comunidades de Quitirrisí (Huetar), Maleku (Guatuso) y Matambú (Chorotega) contaron con conectividad.

La tenencia de celular ha sido una de las herramientas más importantes para combatir la brecha digital, ya que varios programas de Fonatel facilitan la conexión en espacios públicos, lo que permite que cualquier persona con un celular acceda a Internet.

En el primer quintil (20% hogares de menores ingresos) el 95,5% y en el segundo quintil el 93,1% de la población poseen teléfono celular. Sin embargo, este dispositivo es inadecuado para, entre otras cosas, resolver la desconexión educativa durante la pandemia (*Octavo Informe Estado de la Educación 2021*). En efecto, el país carece de una plataforma educativa consolidada funcional, cientos de miles de personas estudiantes poseen dispositivos limitados para conectarse a ella, que habitan en hogares en condiciones de hacinamiento tecnológico, sin facilidad de información entre el personal docente y el MEP (MEP, 2021). El desafío de esta brecha está en cómo lograr que todo el sistema educativo del país logre integrarse en una sola herramienta funcional que soporte la educación virtual. El EDUS es un ejemplo que podría aportar en esta línea, tal y como se explica más adelante.

En pandemia aumenta significativamente el tráfico de internet fijo y móvil

En un contexto de pandemia, el teletrabajo se posicionó como la nueva experiencia laboral, que llegó para quedarse. Diez días después de que se anunciaran los primeros casos de covid-19 en el país, diferentes empresas y el sector público optaron por esta modalidad de trabajo para su personal, con el fin de reducir el riesgo de contagios. Unos días después se tomó la decisión de suspender las clases presenciales en todos los centros

educativos. Todo esto implicó aumentos en la demanda de mayor conectividad en las viviendas, que ahora debían soportar mayor demanda de internet y múltiples conexiones por trabajo, estudio y ocio.

Según datos de la Sutel, las suscripciones de internet mayores a una velocidad de descarga de 10 MB aumentaron de un 9% a un 54% en los últimos dos años, producto de la mayor demanda de internet de la población. El 2020 tuvo un incremento inesperado de un 90% más de demanda de datos en conexiones fijas (gráfico 6.18). Por su parte, el tráfico de internet móvil creció en un 44% en el sistema pospago (Sutel, 2021a).

Este incremento en el uso de internet generó leve saturación de las redes, pero sin una disminución significativa de la velocidad ni pérdida del servicio. Esto se asocia a las medidas que la Sutel había tomado meses antes y de manera preventiva, en coordinación con los operadores, para garantizar la estabilidad y continuidad del servicio¹⁹.

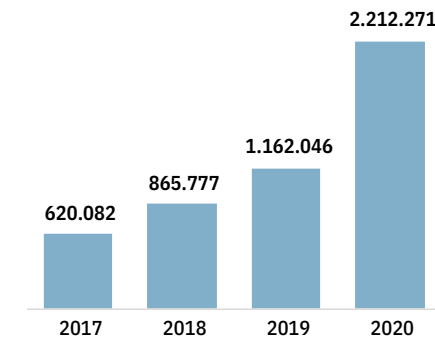
Por otra parte, el país tiene experiencias exitosas de gran conectividad, tales como el Expediente Digital Único en Salud (EDUS) de la Caja Costarricense del Seguro Social y la facturación electrónica del Ministerio de Hacienda, la cual ha incidido en una mejora de la recaudación tributaria.

El EDUS facilita el registro oportuno de las atenciones en salud, de tipo domiciliar, urgencias, consulta externa, cirugía y hospitalización, servicios de apoyo al diagnóstico y tratamiento, bajo un enfoque centrado en el paciente, que permite además la incorporación de mejores prácticas de e-Salud a la población (Rodríguez, 2019). Esta herramienta conecta a 1.057 Ebais y 29 hospitales del país y su efectividad ha sido probada en la atención de la emergencia por covid-19, sin que el aplicativo se saturara o presentara problemas, demostrando su capacidad de adaptación. El EDUS se conceptualizó bajo el enfoque de redes integradas de servicios de salud, - iniciativa similar a la propuesta de la Red Educativa del Bicentenario- que incorpora *software*, *hardware*, telecomunicaciones, marco jurídico, gestión del cambio y capacitación, seguridad de la infor-

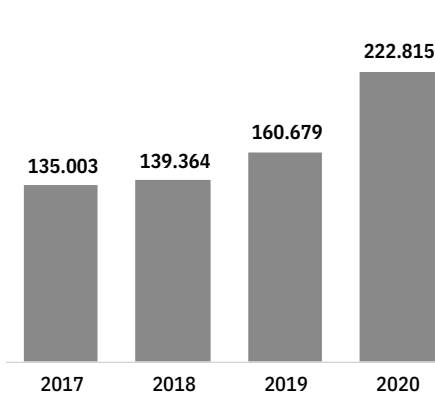
Gráfico 6.18

Tráfico transferido en las redes fijas y móviles de conexión a internet, por año
(en terabytes)

a) Redes fijas



a) Redes móviles



Fuente: Angulo, 2021, con datos de la Sutel.

mación y servicios al usuario final, que lograra la trazabilidad del paciente.

Otro ejemplo de éxito derivado de la conectividad ha sido el desarrollo tecnológico local, que ha permitido contar con una plataforma de producción de *software* exportable, siendo esta una de las industrias más fuertes y de mayor crecimiento en el país. Según datos de Procomer, en 2018 el país generó ventas por 1.300 millones de dólares en esta industria (Esquivel, 2019). El 68% de estas empresas son micro o pequeños emprendimientos, de las cuales el 83% tienen más de cinco años de vida. A diferencia de los demás, las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes) vinculadas

con tecnologías de información tienen más probabilidades de sobrevivir en los primeros 3,5 años, período en el cual la mayoría de las otras pymes fracasan, según datos del MEIC.

Sin embargo, hay temas prioritarios que no han sido resueltos y que tienen que ver con el desarrollo de las redes 5G, que adquieren más relevancia en el contexto actual de pandemia, lo cual estaba planteado desde el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0 y el Plan Nacional de Atribución de Frecuencias. Para su implementación se requieren una serie de cambios en la regulación y la ampliación de la infraestructura, que implica la instalación de más antenas, ciberseguridad, adaptabilidad tecnológica y eficiencia energética (Prosic, 2020).

A inicios de 2021, diferentes organizaciones como la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), la Cámara de Infocomunicaciones (Infocom), operadores y otros gremios de telecomunicaciones hicieron llamados al Gobierno Central para que se liberen las bandas del espectro que permitan implementar la tecnología 5G (Castro, 2021 y Lara, 2021).

Otra limitante del crecimiento de la infraestructura en conectividad son los reglamentos municipales. Una valoración realizada por el Micitt de todos los cantones (82) y los 8 concejos de distrito encontró en muchos de ellos falta de agilidad en los trámites para el crecimiento de la cobertura y ponen en riesgo la efectividad de la red 5G.

El desarrollo de la conectividad del país es mucho más rápido que la acción de la Asamblea Legislativa en la revisión y aprobación de leyes que permitan regular, potenciar y atender las situaciones que emergen derivadas de este crecimiento tecnológico. Entre los temas urgentes que requieren legislación están: ciberseguridad, protección de datos, criptomonedas y *grooming*.

Para la Sutel (2021b), la extensión de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones debe darse por la confluencia de acciones del Estado y el mercado.

Las zonas rurales, de difícil acceso, baja densidad poblacional y, en fin, con baja rentabilidad económica para el mercado, requieren de la intervención del Estado.

Con las ventajas en los costos de la conectividad y la implementación de programas que permitan un mayor acceso a la población de menores ingresos, se cuenta con un universo de opciones para acceder a fuentes de información y conocimiento.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ACCESO A LA CONECTIVIDAD
véase Angulo, 2021
en www.estadonacion.or.cr

Región Brunca enfrenta rezagos en infraestructura, turismo y producción que la mantienen desconectada del resto del país

Entre los años 2018 y 2020 la incidencia de la pobreza en la región Brunca ha disminuido en 5,7 puntos porcentuales, al pasar de un 32,2% a un 26,5% de los hogares. De este modo, la región pasó de ser la más pobre del país, a ubicarse como la segunda menos pobre después de la región Central. Esta situación es aún más sorprendente si se considera que los resultados de 2020 ya mostraban los efectos de la crisis por la pandemia del covid-19.

Con este panorama y para este Informe Morales y Fernández (2021) realizaron un aporte especial con el objetivo de identificar factores asociados a la reducción de la pobreza en la región Brunca y si las personas que residen en ella perciben una mejora en su situación socioeconómica. Para ello analizaron si en los últimos años los datos muestran cambios importantes en la dinámica regional, en la estructura productiva y en el empleo, que hayan mejorado los ingresos de los hogares. También realizaron un taller de consulta con habitantes de esa región, mediante el cual identificaron algunos desafíos inaplazables para mejorar el desarrollo humano.

El principal hallazgo es que, si bien la pobreza en la región Brunca tuvo una

reducción estadísticamente significativa, no se identifica una causa probable de tal evolución en las actividades productivas, en el empleo o en otra información distinta a la Enaho. No se logró recopilar evidencia robusta sobre mayores oportunidades para los habitantes de esta región. La hipótesis para explicar los resultados, que se desprende del análisis de los datos, es que hubo un aumento en el ingreso de los hogares más pobres vía transferencias, tanto públicas como privadas, pero especialmente de la asistencia social, que en el año 2020 se complementó con el Bono Proteger, pues coyunturalmente coincidió con el mes del trabajo de campo de la encuesta (julio 2020). Por lo tanto, esta reducción de la pobreza no parece ser sostenible en el tiempo, pues no representa una mejora en las oportunidades laborales de los habitantes de la región.

Transferencias estatales fueron relevantes en la disminución de la pobreza extrema en la región Brunca

Entre 2019 y 2020 disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza que residen en la región Brunca, en 3,8 puntos porcentuales. De éstos, 0,5 puntos se explican por la pobreza no extrema y 3,3 por la extrema. Esto significa que en un año 4.051 hogares salieron de esta última condición. En un período más amplio, desde el 2015 se observa una tendencia decreciente, especialmente en la extrema. La cantidad de hogares pobres pasó de 39.548 a 33.300, un cambio de -6.248 hogares, equivalente a -23.766 personas.

Para tratar de entender esa reducción, Morales y Fernández (2021) analizaron las fuentes de ingresos de los hogares. El primer hallazgo es que fue la única región del país que registró un aumento de los ingresos en el 40% de hogares más pobres, particularmente en el primer quintil (20% más pobre). En contraste, los hogares de los tres grupos de mayores ingresos mostraron una contracción. Este resultado generó una disminución de la desigualdad de ingresos en la región Brunca.

El segundo hallazgo es que el primer decil, es decir el 10% de hogares más

pobres, tenía un ingreso que dependía casi en un 90% de transferencias, tanto públicas como privadas. En los hogares del segundo decil sus ingresos provenían prácticamente la mitad por ingresos laborales y la otra mitad por transferencias. En el otro extremo, en el 40% de hogares con mayores ingresos, más de un 80% se originan por trabajo y un 10% por rentas.

El tercer hallazgo permite determinar mejor la razón por la que los ingresos de los hogares más pobres de la región Brunca aumentaron entre 2019 y 2020, y con ello, salieron de su condición de pobreza total o extrema (gráfico 6.19). Se encontró que en el primer quintil (20% de hogares de menor ingreso) el aumento se explica mayoritariamente por las transferencias del Estado. Por fuentes de ingresos, este rubro representa el 43% del ingreso de estos hogares, mientras que el ingreso laboral constituye menos del 31%.

En los restantes quintiles de hogares, a pesar de que en todos aumentaron las transferencias del Estado, fue mayor la reducción de los ingresos laborales, lo que resultó en una disminución del ingreso promedio. Además, en comparación con las otras regiones del país, en los hogares de la región Brunca el peso que tienen las transferencias del Estado dentro del ingreso total es el más alto.

Las actividades productivas y el empleo no mostraron evidencia robusta para justificar mayores oportunidades para los habitantes de la región Brunca

La región Brunca se ubica en el Pacífico Sur de Costa Rica y está conformada por seis cantones: Pérez Zeledón, Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Corredores y Golfito. Según la Enaho 2020, en ella residen 370.000 habitantes aproximadamente, que representan el 7,2% de la población del país. La mitad de las personas entre 25 y 39 años no completaron la secundaria, y si se calcula para toda la población de 25 años y más, la cifra sube al 70%, pues un tercio apenas tiene primaria (o menos).

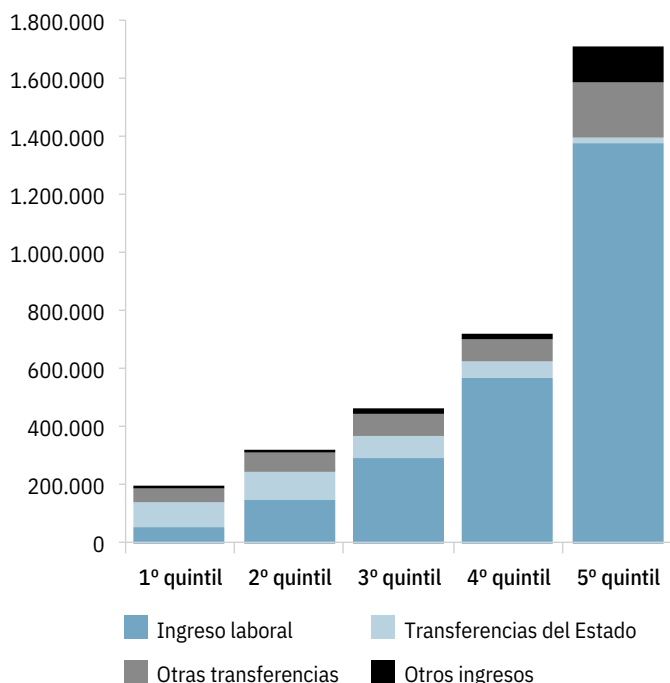
Además, se caracteriza por tener la más baja tasa de participación laboral (47,3%),

Gráfico 6.19

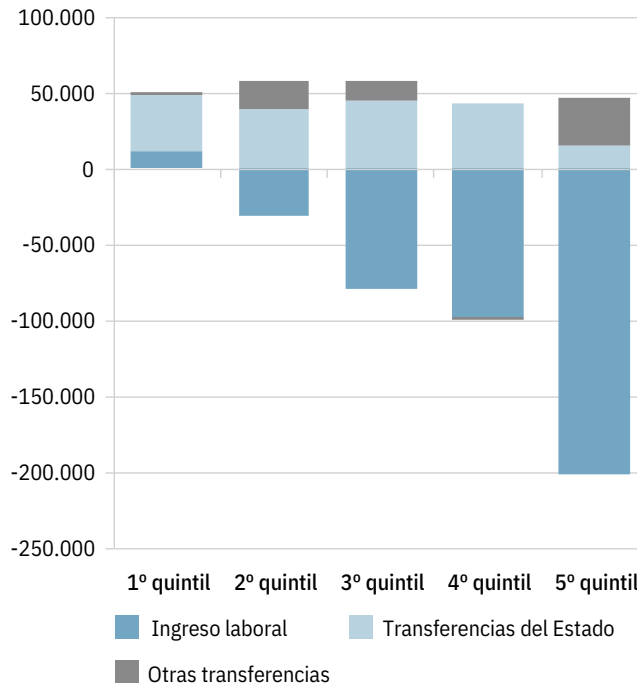
Composición y variación interanual del ingreso neto total de los hogares de la región Brunca, por quintiles^{a/}, según fuentes de ingresos. 2020

(en colones corrientes)

a) Composición



b) Variación 2019-2020



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

Fuente: Morales y Fernández, 2021, con datos de las Enaho, del INEC.

la cual, además, se ha reducido en la última década, pues era de un 54% en 2010. Por quintiles de ingreso, las brechas en participación laboral son significativas: 30,9% en el primer quintil versus 66,3% del quinto quintil. Entre los hogares más pobres se ha reducido más fuertemente, pues era de un 41,2% en 2010.

En lo que respecta a la tasa de desempleo, las brechas entre quintiles de ingreso también son significativas en 2020: 37,3% en el primer quintil, 16,5% en el segundo quintil versus 4,6% del quinto quintil. Por lo tanto, la evolución de estos indicadores laborales en la última década y su situación en 2020 no concuerdan con la reducción de la pobreza de los hogares de la región, lo cual refuerza la tesis que la asocia con el aumento de los ingresos vía transferencias estatales.

Según el *Informe Estado de la Nación 2020* y el capítulo 3 de este Informe, la región tiene la estructura productiva

más pequeña y desconectada del país. Al aproximar la actividad económica “formal”, se observa que tiene la menor cantidad de transacciones (compras y ventas) con el resto del país, lo cual genera la red productiva menos densa y poco conectada entre sectores y regiones.

En la región Brunca siete de los nueve sectores económicos identificados pertenecen a los grupos desarticulados y de conectividad baja, por lo cual es una región afectada por baja conectividad y con flujos débiles. Eso la convierte en una región altamente vulnerable y con poca capacidad para absorber un *shock* positivo originado en otra región que no sea la Central-GAM (para más detalles véase el capítulo 2 del Informe Estado de la Nación 2020, en el sitio www.estado-nacion.or.cr).

Al analizar los datos de empleo e ingresos laborales según la Enaho, en el período 2015-2020 se encuentra que la región

depende en gran medida del empleo del sector público y de actividades de bajo valor agregado, concentradas en las actividades agropecuarias y de comercio. En promedio, para ese período se registraron 131.617 personas ocupadas, con salarios promedio de 335.000 colones al mes.

Del total de ingresos laborales en la región, un 63% provenía de empleos del sector privado, con un salario promedio de 250.000 colones, y el restante 37% del sector público, con un promedio un poco menor a 800.000 colones. En estos últimos, la mayoría son personas que trabajan en educación, salud o en sedes regionales de instituciones públicas. Por su parte, en el sector privado la mayoría se concentra en el sector agropecuario, comercio y servicio doméstico. Más de la mitad de los ingresos laborales de la actividad agrícola proceden de tres productos: café, piña y palma, con cerca de una quinta parte cada uno. Les sigue las

actividades de cría de ganado, cultivo de frijol y de otras hortalizas y tubérculos.

El gráfico 6.20 resume la estructura laboral de la región Brunca en el período 2015-2020. Además de las actividades agropecuarias y comercio, otros sectores relevantes de baja remuneración son construcción e industria manufacturera. Por su parte, los pocos empleos de mayor remuneración están concentrados en el sector público, como ya se mencionó, y en las actividades financieras. Por lo tanto, la región muestra mucha dependencia en pocas actividades de bajo valor agregado y baja calificación.

La región tiene mucho potencial para desarrollar las actividades turísticas, pero éstas son todavía incipientes. La Enaho muestra que cerca de 7.700 personas trabajaban directamente en actividades de alojamiento y comidas, que en términos de ingresos laborales representan apenas el 5% del total. Además, es la región que menos

turistas extranjeros recibe. Para 2019, del total de turistas que al menos pernoctaron una noche en el país, cuatro de cada diez se hospedaron en el Valle Central y/o en la región Chorotega, más de un tercio en la Huetar Norte y/o Pacífico Central y dos en el Caribe. Por su parte, en la Brunca la proporción baja a 1,4.

En esta región, a diferencia del resto del país, no se había logrado un aumento sostenido de la visitación turística antes de la pandemia. Durante el período 2015-2020, este indicador alcanzó un máximo en 2017, con 296.457, para luego disminuir levemente en los dos años siguientes y mostrar una fuerte caída en 2020 (a 175.148) producto de la pandemia. Esta visitación se concentra en la parte baja del territorio de la región, es decir, en el área de conservación Osa, en comparación con La Amistad Pacífico.

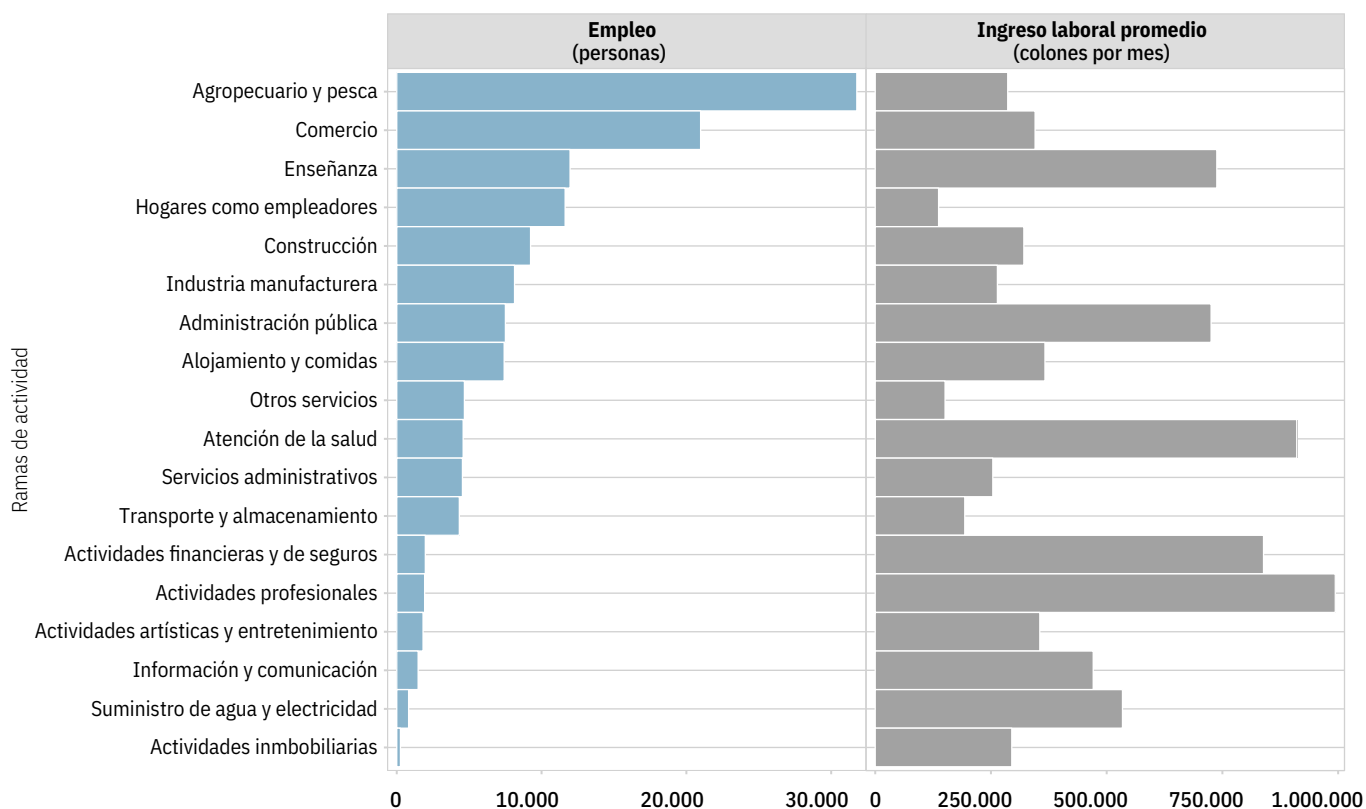
El turismo se ha concentrado en pocos polos de desarrollo. El de mayor visita-

ción es el Parque Marino Ballena, el cual se caracteriza por recibir una proporción similar de extranjeros y residentes. El segundo es Corcovado, predominantemente de turismo no residente, razón por la cual tuvo una fuerte disminución en 2020. La parte alta de la región, que corresponde a las áreas de conservación de Tapantí Macizo Cerro de la Muerte y Chirripó, se caracterizan por una menor visitación y de turismo residente.

La principal conclusión de este análisis es que la reducción de la pobreza de la región Brunca no parece sostenible en el tiempo, porque no se basa en cambios en la estructura productiva o en mayores fuentes de empleos, sino que se las principales razones se asocian con las transferencias monetarias de los programas sociales, especialmente las ayudas de tipo asistencial. Además, en 2020 se benefició del Bono Proteger, un programa temporal diseñado con el objetivo de mitigar tem-

Gráfico 6.20

Cantidad de empleos e ingreso laboral promedio mensual en la región Brunca, por ramas de actividad. Promedio 2015-2020



Fuente: Morales y Fernández, 2021, con datos de las Enaho, del INEC.

poralmente la significativa pérdida de empleos y de ingresos por la contracción económica como consecuencia de la pandemia.

Morales y Fernández (2021) realizaron un diagnóstico sobre percepciones y expectativas de habitantes de la región, con base en los resultados de un taller de consulta efectuado en julio de 2021, con la participación de 8 personas (los resultados no son representativos ni se pueden generalizar).

Las personas participantes coincidieron en que el potencial de la región Brunca para un desarrollo económico y la mejora en indicadores sociales es grande, pero se requiere de una estrategia de promoción del desarrollo regional y de liderazgos, ambos ausentes. Entre los principales problemas socioeconómicos de la región se señalaron las pocas fuentes de empleo, la falta de claridad de la procedencia de recursos (actividades ilícitas), la dependencia de muchas personas de las ayudas sociales, el rezago en infraestructura para generar mayor conectividad, tanto vial, marítima, portuaria y telecomunicaciones, escasas condiciones de competitividad para atraer inversión privada y pocos ejemplos exitosos y competitivos de la agroindustria.

Como alternativas para generar mayores oportunidades de desarrollo en la región Brunca se mencionó la importancia de apostarle al desarrollo agroturístico. También, la necesidad de alcanzar una dinámica virtuosa entre la parte alta y baja de la región. Invertir en el puerto de Caldera para facilitar las exportaciones de productos agrícolas, el dique del río Grande de Térraba, atraer y establecer zonas francas y parques empresariales, fortalecer la conectividad aérea y la relación binacional con Panamá para ampliar la oferta de valor y atraer más visitantes a la región. También, se sugirió potenciar la producción agropecuaria sostenible. Como institución clave se mencionó al INA, que requiere una actualización de la oferta curricular y que se adapte a las demandas actuales.

También se indicó que la falta de proyectos de desarrollo claros en la región y que el poco compromiso de la población en varios proyectos constituye un obstáculo.

Entender que el gobierno no está para que les resuelva todo es fundamental. Ese asistencialismo es perverso. Es importante que los proyectos de inversión pública estén dirigidos a dinamizar la estructura productiva y que generen soluciones sostenibles en el tiempo.

Política social es poco flexible para implementar medidas contra-cíclicas y su financiamiento, cada vez más insostenible, está en riesgo

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del Estado en este ámbito, al dar seguimiento a la inversión social, que se entiende como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrando transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

El estudio realizado por Mata y Trejos (2021), preparado como insumo para este Informe, pone en evidencia que la política social es poco flexible para ajustar e implementar medidas contracíclicas, que atenúen los problemas que afectan a amplios grupos de la población en épocas de crisis económicas como la actual, que su financiamiento es cada vez más insostenible y que están en riesgo algunas de sus fuentes de ingresos más importantes.

En este sentido, se identificaron dos riesgos que pueden perjudicar el financiamiento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza: las menores transferencias del gobierno y la posible eliminación del recargo sobre las planillas, pues esta última no solo constituye la fuente principal y más estable, sino que el Estado ha mostrado incapacidad de dotarlo con los

recursos equivalentes si fuese necesaria una sustitución de fuentes.

También es primordial generar acciones que logren reducir la cantidad de poblaciones que requieren las ayudas del Estado: i) mejoras en el mercado laboral, que eviten que más familias caigan en pobreza, lo cual le quita presiones financieras a los programas sociales, ii) asegurar que las personas lleguen a la vejez con pensiones contributivas y iii) un reordenamiento de la batería de programas existentes, que permita priorizar los recursos económicos entre las políticas no solo urgentes, sino de mayor impacto para la superación de la pobreza (Mata y Trejos, 2021).

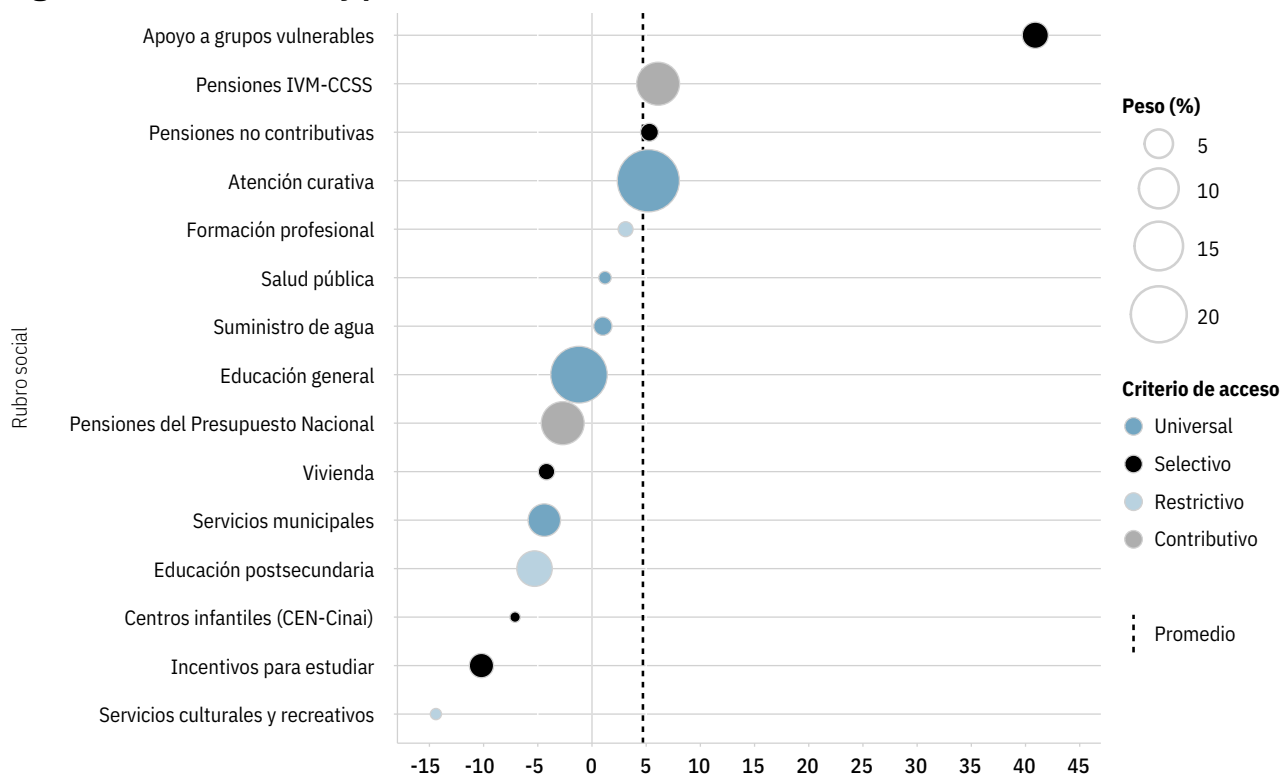
A este escenario se suman nuevas presiones para el sistema de protección social, originadas en el envejecimiento de la población. En los próximos años empezarán a crecer las personas dependientes de mayor edad, es decir, aquellas que tienen dificultades para realizar actividades de la vida. Por lo tanto, es importante consolidar un "sistema universal de cuidados", bajo un enfoque integrador del cuidado infantil con el de las personas en dependencia, el cual no solo beneficiaría a las personas atendidas, sino que generaría empleos, especialmente femeninos y permitiría que muchas mujeres que no pueden insertarse en un trabajo remunerado por atender esos compromisos familiares puedan tener alternativas para hacerlo.

Crecimiento de la ISP en 2020 se da en salud y protección social, el resto se contrae

La tendencia en el largo plazo muestra un aumento de la inversión social pública, luego de la crisis de los inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, situación que se mantiene en años recientes. Mata y Trejos (2021) encuentran que la inversión social pública total real crece un 2,8% durante el 2020 y la inversión por habitante un 1,7%. Esta expansión real es favorecida por un limitado crecimiento en los precios y se traduce en un aumento en la prioridad macroeconómica, que a su vez es favorecida por una contracción del PIB en este año. Así, pasa de representar el 22,5% del PIB en 2019 al 24,3%. Por el

Gráfico 6.21

Variación real anual de la inversión social pública (ISP), por programa social, según criterio de acceso y peso relativo^{a/}. 2019-2020



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

Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos de la STAP.

contrario, el crecimiento de otros rubros del gasto del gobierno general, en particular el pago de intereses hace perder prioridad fiscal a la inversión social, pese a su aumento real.

En cuanto a los componentes de la inversión, tal como era de esperar dada la emergencia por la pandemia crece en las funciones de salud (4,7%) y protección social (9,7%), mientras que se contrae en el resto de las funciones (gráfico 6.21). El aumento en salud se da tanto en las remuneraciones, la compra de bienes y servicios y los gastos de capital y refleja los esfuerzos por enfrentar la pandemia, pese a que los servicios curativos tradicionales se vieron deteriorados.

La expansión en la función de protección social se concentra en los programas de apoyo a los grupos vulnerables y particularmente en las transferencias al sector privado (gráfico 6.21). Un análisis más detallado muestra que estos se expanden

por la introducción del programa Bono Proteger. El resto de los programas selectivos tienden a contraerse (excepto las pensiones no contributivas), acorde con la reducción de los recursos asignados al Fodesaf, que se explica más adelante. Esto significa una expansión de la ISP que es temporal y asistencialista.

La inversión social pública real en servicios educativos se contrae un 3% durante el 2020 y suma así tres años de estancamiento o deterioro. En este momento representa el 7,3% del PIB, con lo cual se incumple la norma constitucional de asignar al menos el 8% a este sector. Esta reducción es generalizada en todos los niveles educativos, excepto en formación profesional. Por rubros, se contraen más las compras de bienes y servicios, las transferencias al sector privado y los gastos de capital. Con ello se está comprometiendo la calidad futura de los servicios educativos, aún sin considerar

los deterioros en la calidad que generó la pandemia debido a la inasistencia a clases presenciales, aspectos no captados por estos datos de inversión social (Mata y Trejos, 2021). Este tema se aborda ampliamente en el *Octavo Informe Estado de la Educación (2021)*, el cual se puede consultar en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Con un peso relativamente menor dentro de la inversión social, los servicios de vivienda, así como los servicios culturales y recreativos son los que muestran las mayores reducciones en su inversión social pública real (gráfico 6.21).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase Mata y Trejos, 2021,
en www.estadonacion.or.cr

Se reducen los recursos del Fodesaf en 2020, el cual sufre de rigideces presupuestarias e ingresos pro-cíclicos

El Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva del país. En la actualidad, su financiamiento está en riesgo y sufre de rigideces presupuestarias e ingresos pro-cíclicos, es decir, que aumentan en las épocas de crecimiento económico y se contraen en las crisis. La mayoría de los recursos del Fondo ya están comprometidos cada año por asignaciones de ley, por lo que, aunque el 2020 sea un año de crisis por la pandemia, su distribución sigue la dinámica de años anteriores. Si se le inyectaran recursos frescos para financiar nuevos programas, el dinero terminaría por repartirse no solo entre los nuevos, sino entre todos los que ya tienen asignado por ley un porcentaje específico.

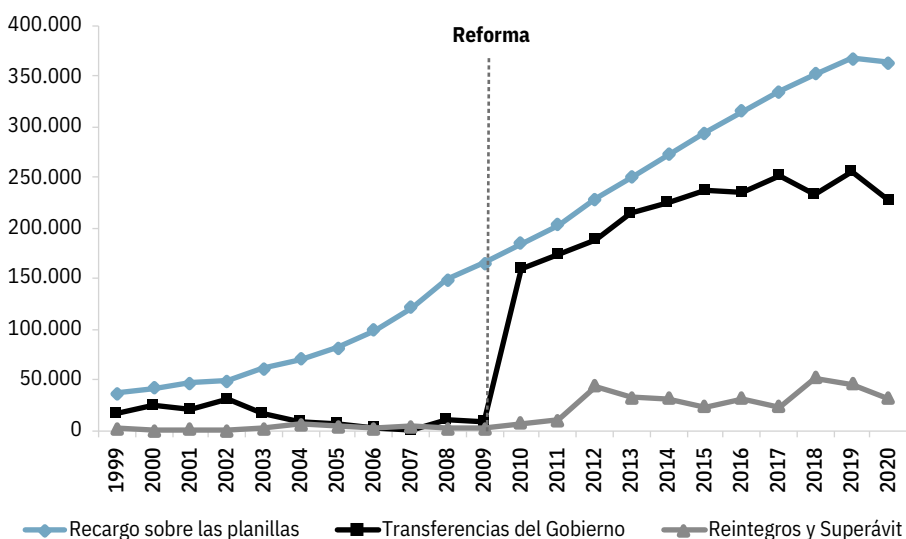
La caída del 8% de sus ingresos reales en 2020 marca el primer año, después de la reforma legal de 2009, en que éstos no logran crecer o al menos sostenerse respecto del año anterior. Esta disminución es explicada por reducciones en las dos principales fuentes de financiamiento (gráfico 6.22): el recargo sobre las planillas (-1%) y la transferencia del gobierno (-11%). Ambas fuentes están ligadas a la actividad económica. En 2020 la DESAF transfirió 613.079 millones de colones a las unidades ejecutoras, un monto 4,8% menor al del año anterior, que en términos reales representa aproximadamente una caída del 6%.

El Fodesaf carece de un fondo de contingencia que dote de recursos y de la flexibilidad para hacer gasto contra-cíclico en la lucha contra la pobreza, es decir, que tenga recursos suficientes para incrementar los beneficios en épocas de crisis. A esta limitación se suman otros dos riesgos que han sido identificados por Mata y Trejos (2021) que pueden perjudicar su financiamiento. Por un lado, el continuo deterioro de las finanzas públicas afecta la estabilidad de la transferencia del gobierno. Por el otro, en caso de prosperar algunos proyectos que buscan la eliminación del recargo sobre las planillas, terminarían por desfinanciarlo, pues el Estado ha mostrado incapacidad

Gráfico 6.22

Evolución de los ingresos del Fodesaf, según fuente de financiamiento^{a/}

(millones de colones corrientes)



a/ La línea vertical indica la reforma legal de 2009 (Ley 8783 del Fodesaf, que modifica a la Ley 5662).

Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos del Fodesaf y la Enaho del INEC.

de dotarlo con los recursos equivalentes si fuese necesaria una sustitución de fuentes. Con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635) el gobierno adquiere nueva flexibilidad de readecuar los destinos específicos que no provengan de una renta especial. La Procuraduría General de la República modificó la interpretación de la Ley 8783 con respecto al monto de las transferencias que le corresponden al Fodesaf, lo cual podría generar una nueva ruptura en el financiamiento de este Fondo.

Si el recargo sobre las planillas se eliminase, el Fodesaf hubiese sido 58,5% menor en 2020, lo cual afectaría directamente el financiamiento de los programas. Se estima que en un escenario de potencial pérdida de esta fuente podría llevar a que programas como las pensiones no contributivas (RNC), las transferencias para estudiar (Avancemos) o los centros de cuidado infantiles tengan que reducir drásticamente su capacidad de atención a un tercio o menos de su población objetivo (gráfico 6.23). En un escenario alternativo, que asume una reducción a la mitad del ingreso proveniente

de las planillas, la cobertura potencial llegaría al 50% en el RNC, pero apenas a una cuarta parte en la red de cuidado.

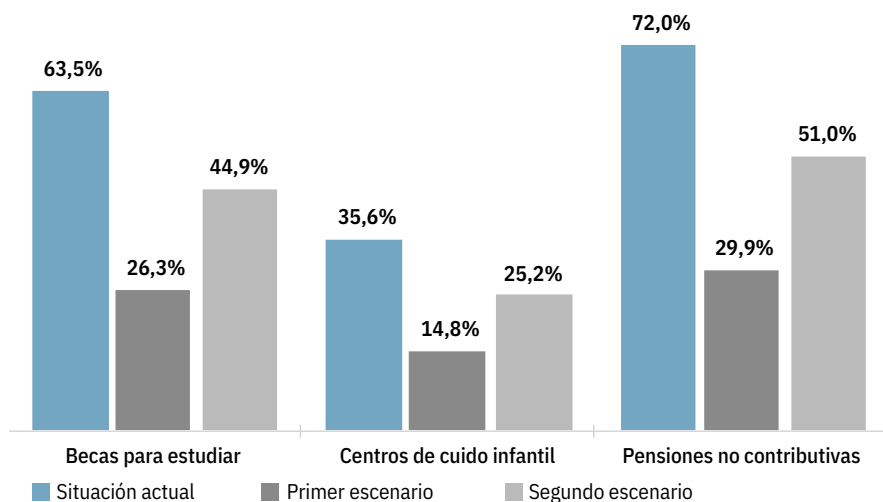
Transferencias del Estado siguen siendo muy relevantes para los hogares de bajos ingresos

Las ayudas estatales, en dinero y especie, tienen especial importancia para las poblaciones en extrema pobreza del país. Dado el bajo ingreso de estos hogares, las transferencias que reciben del Estado pueden llegar a representar, en promedio, desde un 3% de su ingreso mensual per cápita (alimentos CEN-Cinai) hasta el 20% (pensión del RNC). Las ayudas que reciben del IMAS y las pensiones del RNC son las transferencias que mayor peso tienen dentro del ingreso de los hogares beneficiarios. Las transferencias en efectivo pueden llegar a representar casi una tercera parte del ingreso per cápita del primer decil de los hogares, mientras que las transferencias en especie equivalen a un 15% de su ingreso. Hasta el cuarto decil siguen representando alrededor del 10% (gráfico 6.24).

Estas transferencias juegan un papel

Gráfico 6.23

Cobertura potencial estimada en programas seleccionados ante eventuales reducciones del ingreso del Fodesaf, según escenarios^{a/}. 2020

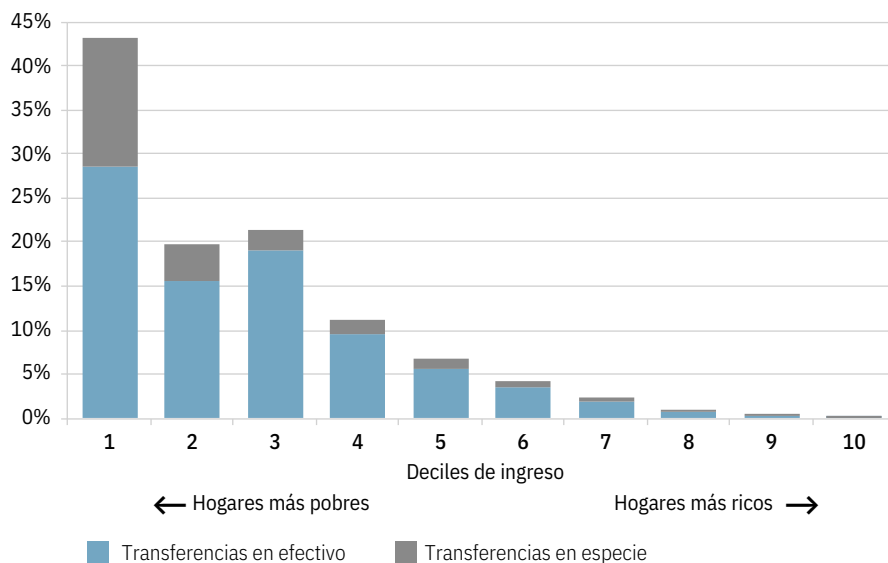


a/ El primer escenario estima el efecto de eliminar totalmente el ingreso proveniente del recargo sobre las planillas, que para 2020 corresponde a un -58,5% de los ingresos del Fodesaf. El segundo escenario reduce a la mitad del ingreso del recargo sobre las planillas.

Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos del Fodesaf y la Enaho del INEC.

Gráfico 6.24

Proporción del ingreso que representan las transferencias estatales, según decil de ingreso total bruto de los hogares. 2020



Fuente: Mata y Trejos, 2021, con datos de la Enaho del INEC.

importante en la contención de la pobreza y la desigualdad. En 2020 evitaron que la pobreza extrema fuera 5,5 puntos porcentuales mayor. Se dirigen principalmente a los hogares más pobres del país y por eso su mayor incidencia se encuentra entre las personas en pobreza extrema (Mata y Trejos, 2021).

Los programas siguen enfrentando el reto de no poder atender a toda la población que requiere de sus beneficios. Aun los más grandes en cobertura y monto de recursos que manejan, como las pensiones del RNC, enfrentan el reto de que su población objetivo viene creciendo más rápidamente que su capacidad de atención. Este problema se extiende también a los programas de formación del capital humano, como las redes de cuidado y las becas para estudiar. Estimaciones de los recursos necesarios para financiar la atención de estas poblaciones excluidas muestran escenarios poco alentadores dentro de la posibilidad del país de generar recursos extra para el Fodesaf.

Si el RNC quisiera atender a la población en pobreza extrema que califica en 2020, se estima que se necesitarían alrededor de 23.000 millones de colones adicionales, un 3,8% del total del gasto del Fondo. Si se amplía a la población excluida en alguna condición de pobreza se necesitaría el equivalente a 10% extra por año.

El mismo ejercicio se realizó para el servicio de CEN-Cinai, que requeriría del 6,6% del Fondo para atender a la población menor de 7 años en pobreza sin servicios de cuidado, considerando solamente el costo de los alimentos. Si se estiman los recursos necesarios para proveer el servicio a través de la red de cuidado del IMAS, el gasto extra anual podría rondar los 158.000 millones de colones, que equivalen a poco más de una cuarta parte del Fondo. Inclusive, si solo se aspira a terminar de atender a la población excluida en pobreza extrema, los recursos necesarios representarían el equivalente a 10% del Fodesaf.

Un análisis más amplio del alcance de algunos de los principales programas sociales selectivos, que calcula indicadores de focalización y analiza en qué medida cada programa atiende su población

objetivo, qué proporción de esas personas quedan excluidas y qué porcentaje se considera filtraciones, se puede consultar en el estudio de Mata y Trejos (2021), en el sitio www.estadonacion.or.cr.

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

véase Mata y Trejos, 2021,
en www.estadonacion.or.cr

Red de cuidados de largo plazo: nuevo desafío del envejecimiento de la población

Costa Rica vive una transición demográfica avanzada, es decir, se encamina hacia el envejecimiento de su población. En los próximos años empezarán a crecer las personas dependientes de mayor edad, lo cual generará nuevas demandas y más presiones de financiamiento y provisión de servicios para el sistema de protección social del país.

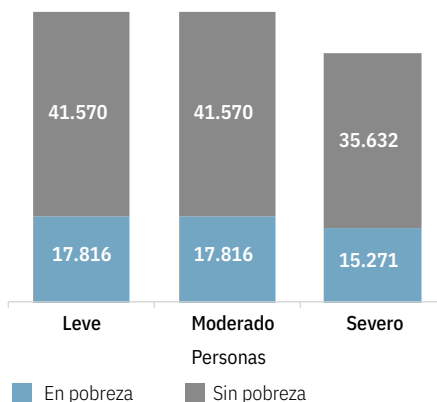
En este sentido, uno de los retos es contar con servicios sociales de apoyo que les permitan a esas personas mantener su dinámica de vida con relativa normalidad, al mismo tiempo que se busque su autonomía, independencia y dignificación. Estos servicios, comúnmente denominados “de cuidado a largo plazo²⁰” o “de cuidado para dependientes”, son complementarios a los servicios de salud.

La población dependiente de largo plazo está conformada por aquellas personas con dificultades para realizar actividades de la vida, durante un período prolongado, principalmente adultas mayores y/o en situación de discapacidad. Aunque es importante aclarar que existe un vínculo entre tales condiciones y la dependencia, su correlación no es uno a uno. Ambos grupos podrían ser autónomos y no requerir el apoyo de una tercera persona para ejecutar sus actividades. A su vez, infantes o personas jóvenes podrían ser valorados dentro de ese grupo.

Los países europeos han priorizado dicha atención desde hace más de dos décadas, acumulando experiencia en la

Gráfico 6.25

Cantidad de personas dependientes, por condición de pobreza, según nivel de complejidad^{a/}. 2021



a/ La estimación asume que un 35% es leve, un 35% moderado y un 30% severo.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031 y el INEC.

provisión de servicios sociales de cuidados con un objetivo político de universalización. Para lograrlo han diversificado las fuentes de financiamiento, que incluye, entre otras, la distribución de responsabilidades por el pago de esta atención entre el Estado y las personas y/o sus familias, así como el diseño e implementación de seguros de cuidado a largo plazo.

Para este Informe, Pacheco y Elizondo (2021b) realizaron un estudio con el objetivo de analizar el perfil actual de las personas dependientes, estimar los costos que tendría universalizar una red de cuidados en el país dentro del sistema de protección social y plantear alternativas de financiamiento y provisión de servicios, a partir de la revisión de experiencias internacionales.

Actualmente la incidencia de dependencia en el país se estima en 3,5% de la población de 6 años o más. A partir de las alternativas para establecer una red de cuidados de dependencia, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031, se estima que se requiere una inversión de 182.159 millones de colones, que equivale al 0,48% del PIB. Además,

nuevamente las mujeres constituyen un grupo de especial interés, pues no solo están sobrerrepresentadas entre las personas que demandan servicios de cuidados de dependencia, sino que también una cantidad importante son cuidadoras informales, lo cual se convierte en una de las razones más importantes para no poder insertarse en el mercado laboral remunerado.

Un 3,5% de la población demanda servicios de cuidado de dependencia

Según el estudio de base para la caracterización de la dependencia y el cuidado en Costa Rica (EBC-2018), la tasa de incidencia nacional de dependencia se estima en 3,5% de la población de 6 años o más. En números absolutos, al 2021 asciende a 169.673 personas. De ellas, un 30% se cataloga como dependiente severa, un 35% moderada y otro 35% leve (gráfico 6.25). Aquellas personas con dependencia severa y moderada serían los grupos meta de una política pública. Adicionalmente, se estima que cerca de un 30% de la población en dependencia vive en condición de pobreza²¹. Esto significa que un 70% de la población dependiente no pobre no podría acceder a un subsidio otorgado por el IMAS, sino que tendría que optar por otras formas de financiamiento y provisión de los servicios. Algunas alternativas para este grupo se presentan más adelante.

El perfil de las personas en dependencia muestra que son mayoritariamente mujeres (58,1%), casi la mitad son personas adultas mayores (47,8%), un 46,7% es jefatura de hogar, el 43,5% tiene pareja y casi un tercio está en condiciones de pobreza (30,7%). Además, sólo un 12,4% se encuentra ocupada. Por nivel educativo, un 78,4% tiene primaria completa o menos, un 18,2% secundaria y tan sólo un 3,4% posee educación terciaria. Eso sí, en cuanto al seguro de salud de la CCSS, las personas dependientes tienen mayores tasas de protección (94% versus 85% del resto), gracias a su condición de pensionada (35%), el seguro cubierto por el Estado (22,5%) o el familiar (21,7%).

Finalmente, el 56,7% de las personas dependientes tiene 60 años o más, el

97,8% tienen enfermedades crónicas y el 89% alguna condición de discapacidad. Al combinar esas características se observa que la mitad son mayores de 60 años, con enfermedades crónicas y con discapacidad.

Universalización de una red de cuidados para personas dependientes costaría 0,5% del PIB

El Gobierno de la República publicó en marzo de 2021 su Política Nacional de Cuido 2021-2031 (PNC 2021-2022) como una primera fase hacia una cobertura universal al 2050. Según los lineamientos establecidos, el denominado “modelo base de atención” se define en torno a cuatro servicios: asistencia domiciliaria, centros de atención diurna, telecuido y centros residenciales. El cuadro 6.3 describe cada uno de ellos, la población meta y las coberturas propuestas.

Pacheco y Elizondo (2021b) estimaron los costos²² que tendría establecer en el país una red de cuidado para personas dependientes, resultados que se muestran en el gráfico 6.26. Para un escenario base que asume cobertura universal, la inversión ascendería a 182.159 millones de colones, cifra que equivale al 0,48% del PIB.

Si se le suman los costos estimados por Pacheco y Elizondo (2019) para la Red de Cuido Infantil, publicados en el Informe Estado de la Nación 2019, que fueron del 2,7% del PIB, entonces el país requeriría un monto cercano al 3,2% del PIB para

alcanzar la universalidad en las redes de cuidados infantiles y para personas dependientes.

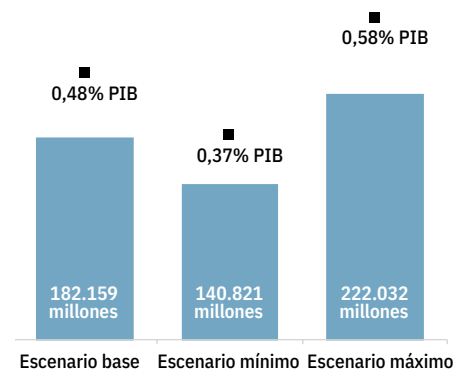
Los escenarios alternativos²³ que estimaron Pacheco y Elizondo (2021b) muestran alta sensibilidad ante modificaciones en los costos unitarios, que en el modelo base se calculó con los costos promedios entre proveedores de diversa naturaleza para cada servicio propuesto en la política pública. Si por ejemplo, éstos fueran los menores posibles, el cálculo sería de 140.821 millones (0,37% del PIB). Por el contrario, el uso del mayor costo unitario alcanzaría la suma de 222.032 millones (0,58% del PIB).

Pacheco y Elizondo (2021b) revisaron y sistematizaron algunas innovaciones que, en materia de financiamiento y provisión de servicios, se han implementado en otras regiones del mundo. En cuanto al financiamiento se recopilaron los casos de los seguros de cuidado de largo plazo y el copago, mientras que en materia de provisión se exponen el pago por cuidado (“cash for care”) y la teleasistencia. El cuadro 6.4 sintetiza las principales características de cada una de ellas.

En los últimos años, una amplia gama de esquemas nacionales de cuidado han adoptado la figura del “cash for care” (pago por cuidado) en donde el Estado transfiere determinado monto monetario a la persona dependiente para que sea ella quien organice y pague directamente los servicios de cuidado que requiere. En este modelo se deja de lado la provisión pública de servicios en especie, lo cual

Gráfico 6.26

Estimación de los costos de una red de cuidados de dependencia de cobertura universal, por escenario^{a/}



a/ El escenario base utiliza costos promedios según una compilación de proveedores para cada servicio del cuadro 6.3. El escenario mínimo incluye el costo extremo inferior y el máximo el superior.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031.

puede convertirse en una ventaja al otorgarle a la persona la libertad de decisión sobre el uso de los fondos, pero en particular, para que diseñe su paquete de beneficios a la medida.

En vista que un porcentaje importante del cuidado lo ejecutan familiares y amistades sin contraprestación monetaria alguna, especialmente en países donde las redes de cuidado formales no se encuentran

Cuadro 6.3

Descripción del paquete de servicios del modelo base de atención de la Política Nacional de Cuido 2021-2031

Tipo de servicio	Tipo de dependencia	Cobertura de población meta	Descripción
Asistencia domiciliaria	Severa	80%	Comprende 80 horas de cuidado en la vivienda de la persona beneficiaria
Centros de atención diurna	Moderada y Severa	20% con dependencia severa al 2050	Durante el día se traslada a un sitio que provee los servicios y en la tarde-noche regresa a su hogar
Teleasistencia	Moderada y Severa	100% con dependencia severa y 70% moderada	Servicio a distancia donde se instruye a la persona sobre cómo proceder en determinadas situaciones o actividades
Centros residenciales	Severa	10% de personas con teleasistencia o atención domiciliaria	Estancias orientadas a casos severos de dependencia

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b, con base en la Política Nacional de Cuido 2021-2031.

Cuadro 6.4

Alternativas de provisión y financiamiento de servicios de cuidados para dependencia a partir de experiencias internacionales

Propuesta	Descripción	Categoría	Experiencias internacionales
Seguro de cuidados de largo plazo	La persona paga contribuciones sociales o primas, según la naturaleza jurídica de la entidad aseguradora, quienes a través de un contrato cubren determinados servicios por un monto pactado previamente	Alternativa de financiamiento ex ante	La OCDE (2020) estima que los gastos totales al 2018 promedian el 1,5% del PIB (2018), con Países Bajos y los escandinavos a la cabeza, por encima del 3% del PIB. Otros países como Polonia, Turquía, Grecia y Chile están por debajo del 0,5% del PIB. En materia de financiamiento, se estima que cuatro de cada cinco dólares provienen de fuentes públicas (impuestos o seguros).
Copago	La persona dependiente realiza un pago determinado por el servicio. Los copagos suelen adoptar un monto fijo por tipo de servicio adquirido	Mecanismo de financiamiento ex post	En países de la OCDE el modelo más frecuente es establecer montos fijos. En Bélgica el copago se establece como un porcentaje del valor del servicio. En Canadá cada plan define su propio diseño, los cuales aplican medidas mixtas (montos y porcentajes). Los países eximen del copago a personas en desventaja socioeconómica, aplican topes al monto total pagado por la persona y definen esquemas particulares para grupos con condiciones especiales, como pacientes crónicos.
Pago por cuidado (cash for care)	Ofrecen pagos en efectivo o cupones a las personas dependientes que requieren atención. Se prefiere el otorgamiento directo del dinero, en lugar del servicio en especie	Alternativa de provisión del servicio	La elección está ligada a diferentes elementos del servicio, las cuales varían entre países. En Países Bajos y Suecia se da la libertad de elegir entre proveedores públicos o privados. En Países Bajos y Reino Unido se puede adquirir el servicio de un proveedor formal o informal, mediante un contrato formal. En Alemania y Países Bajos se permite elegir si el beneficio que reciben es directamente el servicio, solo el efectivo o bien una combinación de ambas. Suecia, Reino Unido y Países Bajos utilizan este modelo como promoción de la independencia y autonomía de las personas. Francia y Finlandia justifican el programa para incrementar el empleo del cuidado. En Francia, Países Bajos y Suecia el dinero se utiliza solamente para un paquete específico que define servicios y horas de atención a ser provisto por un proveedor personal, institucionalizado o familiar (excepto el/la cónyuge). En Alemania, Italia y Austria las personas tienen total libertad para gastar sus beneficios.
Teleasistencia	Consiste en la aplicación de tecnologías de información para monitorear de manera constante a la persona con dependencia y asegurar una respuesta oportuna en caso de emergencia	Alternativa de provisión del servicio	Entre las funciones generales de este servicio están: vigilancia de la seguridad y protección en el hogar, seguimiento de los signos vitales, y apoyo proporcionado por teléfono e internet. La teleasistencia no sustituye los servicios de apoyo para realizar actividades básicas de la vida diaria. Algunos países piden requisitos para acceder a estos servicios, por ejemplo, en Uruguay se dirige a personas de 70 años o más de edad con al menos diez años de residencia en el país.

desarrolladas como en Costa Rica, el “cash for care” abre oportunidades para que esas personas puedan recibir una compensación por el costo de oportunidad que involucra no incorporarse al mercado laboral. Es decir, este mecanismo ofrece opciones de empleo a personas cuidadoras informales, principalmente mujeres, que en el país ascienden a 464.000 mujeres excluidas del mercado por sus responsabilidades familiares, tal y como se explica en el recuadro 6.6.

Para avanzar en las metas propuestas, como una primera fase en la Política Nacional de Cuido 2021-2031, se requiere incorporar una lista de reformas. Es importante realizar una revisión integral de la legislación, en particular aquella que promueve una fragmentación del sistema y hace complicado su manejo. La creación de una Secretaría Técnica, como en la Red Infantil, es necesaria para coordinar muchas de las acciones de los múltiples agentes involucrados.

La regla fiscal de actual aplicación es un determinante fundamental de la factibilidad de implementar la Política Nacional de Cuido. Varios problemas operativos podrían surgir al querer consolidar un programa formal que busque incrementar la cobertura de la población meta. El primero es el monto en el “año 0” que le sería permitido. Si no existe una excepción explícita a la aplicación de la regla fiscal, el IMAS se vería en la obligación de acomodar el nuevo rubro dentro de sus gastos regulares, lo cual implicaría congelar o recortar programas ya existentes. El segundo es que, en caso de una excepción de entrada de la regla para no afectar a los demás programas, que después los obligue a cumplir la norma fiscal, el problema radica en los años subsiguientes donde la cobertura se limita al margen que defina la regla. Esto, para contextualizar, significaría un aumento de 100 nuevos beneficiarios por cada 5.000 personas ya cubiertas, ritmo que definitivamente alargaría el cumplimiento de la meta de la universalidad. De este modo, únicamente la no aplicación permanente y completa de la regla fiscal en este tema permitiría a la Política Nacional de Cuido avanzar al ritmo planeado, previa creación del espacio fiscal necesario.

Recuadro 6.6

Perfil de las mujeres con responsabilidades familiares

En Costa Rica existe un elevado número de mujeres que, por sus responsabilidades familiares, no pueden trabajar remuneradamente o al menos buscar activamente un empleo. La existencia de mecanismos como el pago por cuidado abre una posibilidad de mantener sus funciones de apoyo a personas dependientes, mientras recibe una asignación monetaria.

Según la Enaho 2020 del INEC, un total de 463.985 mujeres se encuentran fuera de la fuerza laboral (FFL) por compromisos familiares que les impiden buscar empleo activamente. Estas mujeres representan el 45,5% del total que no está inserta en el mercado de trabajo. Al compararlo con los hombres, las cifras difieren sustancialmente, pues se registraron 14.301 en ese mismo año, que representan solo tres de cada cien hombres FFL.

El gráfico 6.27 muestra algunas características de las mujeres. Las que tienen

obligaciones familiares suelen ser más jóvenes (44 años), un 25% tiene menos de 33 años. Viven en hogares más numerosos, en promedio de 4,1 miembros y en un 20% la mujer funge como cabeza de hogar.

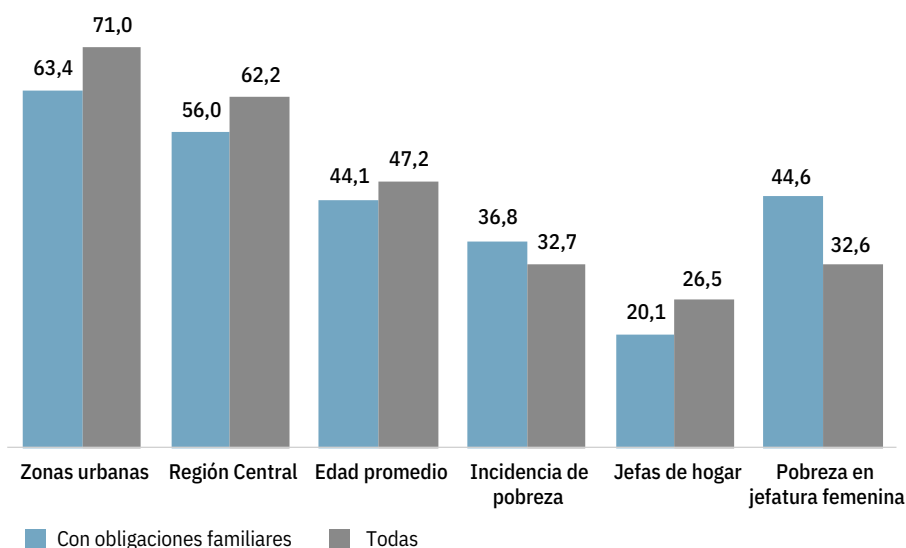
Un 22% vive con al menos una persona adulta mayor y en un tercio de esos casos hay dos o más. Al mismo tiempo, el 53,6% de estas mujeres convive con al menos un infante menor de 12 años. Entre las jefas de hogar, los números suelen ser comparativamente mayores: 63.788 conviven con al menos una persona adulta mayor o con menor(es) de edad y 19.253 lo hacen con solo adultas mayores.

Además, las mujeres FFL con obligaciones familiares tienen mayor incidencia de pobreza, con un 36,8% en 2020. Entre las jefas de hogar la cifra aumenta a un 44,6%.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b.

Gráfico 6.27

Características seleccionadas de las mujeres fuera de la fuerza laboral, total y las que indican obligaciones familiares. 2020



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2021b, con datos de la Enaho 2020, el INEC.

El diseño e implementación de un seguro de cuidados de largo plazo se visualiza como una de las medidas más atractivas para elevar el financiamiento. Es preciso iniciar el debate a partir de planteamientos técnicos y bases actuariales. El problema es que la CCSS pasa en estos momentos por discusiones de pensiones y salud, que podrían opacar la viabilidad de dicha propuesta. Es importante buscar el momento adecuado para la discusión política, si bien el análisis técnico puede irse adelantando.

Otra alternativa es el establecimiento de un esquema de “copagos” para personas que no están en condición de pobreza. Si bien suele considerarse una medida que atenta contra aspectos como acceso y cobertura a servicios sociales, en un contexto fiscal restrictivo como el actual (que, además, prevalecerá por al menos la presente década) la idea podría resultar en una medida adecuada para extender la cobertura de la Red de Cuido de dependencia. El copago debería considerar las diferencias de severidad de los casos, teniendo como población beneficiaria aquella que supera la línea de pobreza.

Es relevante estandarizar el paquete de servicios financiables entre las distintas instituciones y proveedores, reconociendo las condiciones particulares de cada persona dependiente y la complejidad de instancias proveedoras. A esto se suma

la necesidad de definir e implementar protocolos de calidad sobre los cuales puedan ser evaluados.

Finalmente, debe considerarse que la Red es un promotor del empleo femenino. Los números son claros en reflejar que es la mujer quien lleva en sus espaldas el cuidado de familiares en condición de dependencia. Esto afecta su posible incorporación al mercado laboral. En ese sentido, el mecanismo de pago por cuidado podría resultar una alternativa importante para vincular los servicios de cuidado con mayores oportunidades laborales para las mujeres. Esto, al menos, en cuanto a generación de ingreso. El tema, sin embargo, no termina allí por cuanto existe un amplio debate sobre la calidad de ese empleo en términos de aseguramiento social, derechos laborales y pago de salarios mínimos. Si bien el punto de partida parece ser una alternativa atractiva, ciertamente debe contemplarse un espectro más amplio de variables que trasciendan al ingreso monetario.

Un reto importante para el sistema de protección social del país es consolidar un “sistema nacional universal de cuidados”, bajo un enfoque integrador del cuidado infantil y de las personas en dependencia, el cual no solo beneficiaría a las personas atendidas, sino que generaría empleos, especialmente femeninos.

Ediciones previas de este Informe han

identificado algunos desafíos con respecto a la Red de Cuido Infantil (Redcudi). El primero de ellos es aumentar las coberturas, de manera que cualquier hogar que demande los servicios pueda acceder a una oferta pública de establecimientos. La provisión universal se encuentra limitada por una serie de trabas legales e institucionales en su financiamiento actual, pues dependen principalmente de recursos para grupos en pobreza y vulnerabilidad social. El segundo reto es el financiamiento, pues con los recursos actuales no es posible ampliar la cobertura.

Consolidar este sistema universal de servicios de cuidado demanda el establecimiento de vínculos entre el sector público, el mercado, las comunidades y las familias, en un contexto de envejecimiento de la población y baja participación laboral femenina del país con respecto al resto del mundo, pero con el potencial de crecer.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CUIDADOS DE DEPENDENCIA

véase Pacheco y Elizondo, 2021b,
en www.estadonacion.or.cr

Investigadores principales: Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (UDLA-Ecuador), Julio Galárraga (UDLA-Ecuador), Rafael Segura Carmona, Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Hazel Elizondo Barboza, Karen Chacón Araya, Francisco Angulo Zamora, Diego Fernández, Pamela Jiménez Fontana.

Insumos: *Seguimiento a la inversión social pública y programas sociales focalizados a 2019*, de Catherine Mata Hidalgo y Juan Diego Trejos Solórzano; *Brecha salarial entre mujeres y hombres en Costa Rica en el periodo 2001-2019*, de Karla Meneses Buchelli (UDLA-Ecuador), Julio Galárraga (UDLA-Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Afectación de la pandemia en las mujeres*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Estado de la infraestructura y la plataforma tecnológica para acceso a la conectividad*, de Francisco Angulo Zamora; *Aproximación al estado de inseguridad alimentaria de los hogares en Costa Rica*, de Karen Chacón Araya y Rafael Segura Carmona; *Red de cuidados para personas en condición de dependencia: costo y alternativas de financiamiento*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Impacto de la pandemia sobre el mercado laboral: una visión demográfica*, de Pamela Jiménez Fontana y Natalia Morales Aguilar; *Situación socioeconómica de la región Brunca*, de Natalia Morales Aguilar y Diego Fernández Montero. El seguimiento a los temas de empleo, desigualdad y pobreza fue realizado por Natalia Morales Aguilar.

Coordinación: Natalia Morales Aguilar

Borrador del capítulo: Natalia Morales Aguilar

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell, Natalia Morales Aguilar y Leonardo Merino Trejos

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

Asistente de investigación: Sebastián González Rosales

Actualización y procesamientos de datos: Natalia Morales Aguilar y Sebastián González Rosales

Lectores críticos: Jorge Vargas Cullell, Alberto Mora Román, Leonardo Merino Trejos, Karen Chacón Araya, José Francisco Pacheco Jiménez, Diego Fernández Montero

Revisión y corrección de cifras: Natalia Morales Aguilar

Corrección de estilo y edición de textos: Mónica Zúñiga Rivera

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/Insignia ng

Un agradecimiento especial al INEC por permitir el acceso a sus bases de datos, que posibilitaron la realización de los procesamientos requeridos para los análisis. Y a la **SUTEL**, por

el intercambio de información y las sesiones de trabajo.

Por los aportes de información se agradece a Pilar Ramos, Judith Torres y Angie García (INEC), Ana Miriam Araya y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Hannia Vega, Luis Cascante, Adrián Mazon, Glenn Fallas, Paola Bermúdez (SUTEL).

Los talleres de consulta se realizaron los días 17, 18, 24, 25 y 29 de junio, 15 de julio y 16 de setiembre de 2021, con la participación de Francisco Angulo, Emilio Arias, María Arteta, Manuel Barahona, Juan Luis Bermúdez, Margarita Bolaños, Kathia Brenes, Paola Bulgarelli, Valeria Castro, Xiomara Castro, Alexander Chaverri, Norman Chaves, Aida Chaves, Ariadne Chaves, Milagro Corrales, Francisco Delgado, Mariana Dormond, Hazel Elizondo, Marta Esquivel, Edwin Estrada, Glenn Fallas, Helio Fallas, Diego Fernández, Ana Lorena Flores, Ramiro Gamboa, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Yamileth Jiménez, Valeria Lentini, Erika Linares, Grettel López, Eddy Madrigal, Catherine Mata, Sharon Matamoros, Adrián Mazón, Wilberth Mejía, Karla Meneses, Andrea Milla, Roger Montero, Nancy Montiel, Camila Ordoñez, Luis Oviedo, José Francisco Pacheco, Amparo Pacheco, Yariela Quirós, Mainor Quirós, Ana Lucía Ramírez, Pilar Ramos, Ciska Raventós, Yenelva Rivera, Juan Robalino, Gwendolyne Rojas, Isabel Román, Guillermo Saborío, José Manuel Salazar, Irma Sandoval, Pablo Sauma, Rafael Segura, Jennifer Segura, Ileana Solís, Leonardo Steller, Priscila Tenorio, Cristina Trejos, Juan Diego Trejos, Diego Vargas, Jorge Vargas y Ruth 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 adquiridos por los individuos, los cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 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).

5 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%.

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

7 Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los

hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

8 No se estudian los aspectos vinculados a los otros pilares de la seguridad alimentaria y nutricional, a saber: disponibilidad, consumo, uso biológico y estabilidad.

9 La agricultura familiar es “un modo de producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que se administra y opera por una familia y que depende predominantemente de la mano de obra familiar, incluidos hombres y mujeres. La familia y la explotación están vinculadas, evolucionan conjuntamente y compaginan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales” (FAO, 2014).

10 Actualmente, el Banco de Alimentos cuenta con dos sedes: una en Pavas y la otra en Cañas, desde donde se atienden a 300 organizaciones no gubernamentales ubicadas en 58 cantones (E: Linares, 2021).

11 El subempleo agrupa a las personas que trabajan menos de 40 horas efectivamente por semana, a pesar de querer trabajar más y estar disponible para trabajar más horas de lo que su ocupación actual le permite.

12 El INEC calcula el empleo informal como la suma de las personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ayudantes no remunerados y trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y sin una contabilidad formal).

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

14 Este indicador representa el porcentaje de mujeres fuera de la fuerza de trabajo con respecto al total de mujeres de 15 años o más.

15 Las actividades elementales incluyen: tareas de limpieza, peones agropecuarios o de construcción, ayudantes en preparación de alimentos, ventas ambulantes y recolección de desechos.

16 Las diferencias entre las brechas ajustadas son estadísticamente significativas para todos los años, excepto en 2007, 2009, 2011 y 2015.

17 La cuantificación del valor de un trabajo requiere de un seguimiento a detalle de los factores que están relacionados con las competencias educativas, competencias interpersonales, esfuerzo emocional, esfuerzo mental, esfuerzo físico, entre otros, sobre los que se debe sentar la evaluación con una mirada que supere la discriminación por género y ayuda a identificar si se ha feminizado o masculinizado determinadas tareas (Vitoria-Gasteiz, 2021).

18 El programa hogares conectados otorga un subsidio del 80% para el primer quintil, 60% para el segundo y 40% para el tercero, con una computadora con precio máximo de 450 dólares (279.000 colones aproximadamente) (Sutel, 2021b).

19 Según Angulo (2021) entre los factores están el despliegue de cables transfronterizos hacia el norte y el sur, lo cual se suma a incrementos en la capacidad húmeda ya disponible en ambos mares. También se dio un incremento de las capacidades de los operadores alojados en el punto neutro de intercambio de tráfico (CRIX), lo que permite un enrutamiento eficiente y un intercambio más económico a nivel local. Otro factor fue el aumento de CDN's (red de distribución de contenido) en varios proveedores de servicio del país, logrando un acceso más rápido al contenido habitual de los usuarios (Sutel, 2021b).

20 Según la OCDE (2020), el cuidado a largo plazo se define como: "la atención remunerada para personas

que necesitan apoyo en muchas facetas de la vida durante un período prolongado de tiempo, pero que no son provistas por un médico. Este tipo de cuidados pueden ser necesarios como resultado de una discapacidad, condición crónica, trauma o enfermedad, y no tiene como objetivo cambiar la condición de salud, sino simplemente hacer que la condición actual sea más llevadera. Incluye actividades de la vida diaria como por ejemplo, comer, vestirse, bañarse, acostarse y levantarse de la cama o ir al baño, preparar comidas, limpiar, lavar la ropa, tomar medicamentos, ir a lugares, ir de compras, administrar asuntos monetarios o usar el teléfono y el internet".

21 La condición de pobreza es importante de tomar en cuenta para el financiamiento de la Red, por cuanto este grupo sería cubierto con impuestos generales y excedentes de la Junta de Protección Social, mientras que los segmentos no pobres tendrían a su haber opciones como los seguros sociales de cuidado a la dependencia, el copago y una parte pequeña de impuestos generales que complementarían el cofinanciamiento mismo (Pacheco y Elizondo, 2021b).

22 Para las estimaciones de los costos de los servicios de una red de cuidados para personas dependientes se requiere usar variables, supuestos y componentes, que permitan construir "el caso". Para ello se calcularon el tamaño de la población dependiente, el paquete de servicios a otorgar y el costo unitario por servicio. Los detalles se pueden consultar en el estudio de Pacheco y Elizondo (2021b).

23 El estudio de Pacheco y Elizondo (2021b) utilizó como referencia los costos unitarios incluidos en la Política Nacional de Cuido 2021-2031. En aras de analizar una eventual sensibilidad a cambios en los costos, el ejercicio contempla valores extremos provenientes de un estudio realizado por Matus-López (2019).

