



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023

Investigación

Pobreza infantil: tendencias y efectos de recortar los programas sociales

Investigador:

José Francisco Pacheco Jiménez

San José | 2023



362.732
P116p

Pacheco Jiménez, José Francisco.
Pobreza infantil : tendencias y efectos de recortar los programas sociales / José Francisco Pacheco Jiménez -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.900 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-636-04-6

Formato PDF, 77 páginas.

Investigación para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible
2023

1. POBREZA. 2. PRIMERA INFANCIA. 3. NIÑEZ. 4. ADOLESCENCIA. 5. CALIDAD DE VIDA. 6. EXCLUSIÓN SOCIAL. 7. POBREZA MULTIDIMENSIONAL. 8. ASISTENCIA ESCOLAR. 9. BECAS. 10. ESTIMULACIÓN TEMPRANA. 11. ALIMENTO. I. Título.



Contenidos

Introducción.....	5
Preguntas de investigación y objetivos	7
Aspectos teóricos-conceptuales	8
Conceptos alrededor de la pobreza infantil	8
Pobreza multidimensional.....	9
Efectos de la pobreza sobre el desarrollo de la niñez: una exploración de la literatura	10
<i>Efectos cognitivos</i>	11
<i>Efectos en salud y nivel nutricional</i>	13
<i>Otros efectos</i>	15
Perfil de pobreza de la niñez y adolescencia costarricense	17
Tendencias generales en materia de pobreza infantil	18
<i>Pobreza multidimensional</i>	19
Perfiles de pobreza monetaria.....	21
<i>Características individuales y del hogar</i>	21
Condiciones materiales	25
Condiciones de entorno familiar de los infantes menores de 6 años.....	27
Acceso a programas sociales	32
Inventario de Programas Públicos Selectivos a Niñez y Adolescencia	34
Introducción.....	34
Breve reseña sobre la inversión pública en niñez y adolescencia.....	35
<i>Principales resultados generales</i>	35
<i>Programas existentes: un breve sumario</i>	37
<i>Descripción de principales programas</i>	39
Efectos de la aplicación de la Regla Fiscal en programas selectivos a niñez y adolescencia	45
Costo de un programa de transferencias monetarias hacia la niñez.....	48
<i>Consideraciones iniciales</i>	49
<i>Resultados individuales</i>	50
<i>Reflexiones finales</i>	55
Reflexiones finales y aspectos de política	56
Bibliografía	59
Anexos.....	67

Descargo de responsabilidad

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2023*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva del autor y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe estado de la Nación 2023*, en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las presentadas en el Informe.

Aplicación de formato: Ileana Jiménez Ardón.

Resumen

La niñez es el grupo etario que mayor nivel de pobreza experimenta alrededor del mundo. Costa Rica no difiere a este patrón internacional, con un 40% de la población menor de edad viviendo en hogares pobres. Según estimaciones de la OCDE, la tasa de incidencia de pobreza en la niñez costarricense es la más alta de la Organización, con un 27% de la misma. Esta situación crea una enorme cantidad de retos en materia de política social.

La difícil situación de las personas menores de edad convierte en imperiosa la necesidad de revisar/rediseñar los esfuerzos públicos orientados a esa población en medio de una política fiscal con pocos márgenes de acción. Este estudio calcula y analiza posibles escenarios de afectación sobre la pobreza si se recortaran los presupuestos de los principales programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia del país, aspecto que pone en riesgo el cumplimiento de diversos derechos de este grupo etario. Invertir en la niñez y adolescencia, es invertir en el desarrollo económico, social y cultural del país.

Palabras clave

Pobreza, menores de edad, primera infancia, niñez, adolescencia, calidad de vida, programas sociales, exclusión social, pobreza multidimensional, cuidado, asistencia escolar, becas estudiantiles, estimulación temprana, alimentos, gasto público social.

Introducción

Como asunto de investigación y acción pública, la pobreza sigue siendo un tema de interés nacional e internacional. El hecho que la erradicación de la pobreza sea el objetivo 1 de la Agenda 2030 es una señal de su vigencia en los planes de trabajo gubernamentales, de organismos financieros y sociedad civil en general a lo largo del planeta.

No obstante, los esfuerzos y progresos observados en los pasados 25 años, el Banco Mundial estima que más de 700 millones de personas viven en pobreza extrema¹. Previo a pandemia, la pobreza extrema se estimaba en 8,4% de la población mundial, pero con la llegada del COVID-19 se calcula que la misma creció al 9,3%. Para el 2030, el mismo Banco estima que un 7% de la población global seguirá en condición de pobreza extrema.

¹ Medida, según el mismo Banco Mundial, a partir de un ingreso menor a los US\$2.15 por persona por día según Paridad de Poder Adquisitivo del 2017 (<https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>).

De todos los grupos etarios, la pobreza afecta con más fuerza a la niñez. Desde la perspectiva monetaria, se estima que en el 2017 un 17,5% de la niñez mundial se encontraba en condición de pobreza en un año en donde la pobreza de la población adulta se ubicaba en 7,9% (Silwal et al, 2020). UNICEF, por su lado, estima que la pobreza infantil es 19 puntos mayor que entre personas de 35 a 44 años y 31 puntos por encima de la observada en personas adultas mayores².

En un plano desde lo multidimensional, el Oxford Poverty & Human Development Initiative (2017) calcula que unas 1,45 billones de personas en el mundo viven en pobreza multidimensional, siendo su tasa de incidencia del 26,5% de la población mundial. De ahí, la niñez concentra el 48% de las personas pobres multidimensionales, porcentaje que equivale a un 37% de incidencia de pobreza.

Más allá de la significativa brecha que separa a los grupos menores de edad del resto de la población en materia de pobreza, la privación infantil es un tema que merece valoración aparte. Dos razones podrían motivar esta separación. Primero, las necesidades de las personas infantes suelen diferir de forma importante respecto al resto de grupos poblacionales. Segundo, porque la pobreza afecta a la niñez de forma más severa que a las personas adultas, con implicaciones sobre su desarrollo cognitivo, físico y socioemocional para el resto de su vida (Dearing, Berry, y Zaslow, 2006; Roos, Wall-Wieler y Lee, 2019).

Costa Rica no escapa a las tendencias descritas con anterioridad. Según estimaciones de la OCDE, la tasa de incidencia de pobreza en la niñez costarricense es la más alta de la Organización con un 27% de la misma. UNICEF-Costa Rica, basada en la Encuesta Nacional de Hogares 2022, calcula en 38,3% la tasa de pobreza en niños, niñas y personas adolescentes, unos 17 puntos por encima de la población adulta. La pobreza extrema en este segmento poblacional se ubica en un 13%.

La difícil situación de las personas menores de edad convierte en imperiosa la necesidad de revisar/rediseñar los esfuerzos públicos orientados a esa población en medio de una política fiscal con pocos márgenes de acción. Como señaló el Informe Estado de la Nación 2022 “las opciones actuales y futuras para hacer política pública e inversión social, que compense las fallas del mercado de trabajo y fortalezca los servicios del Estado, se ven limitadas por la situación fiscal... el nivel de endeudamiento público coloca al país en el escenario más restrictivo de la regla fiscal. Una consecuencia de esta aplicación es el estrujamiento los fondos con que se cuenta para la política social, la inversión en capital y otros aspectos clave para el desarrollo humano”.

Con este panorama, es relevante analizar posibles escenarios de afectación sobre la pobreza si se recortan los presupuestos de los principales programas sociales dirigidos a la niñez y adolescencia del país, aspecto que pone en riesgo el cumplimiento de diversos derechos de la niñez. Invertir en la niñez y adolescencia, es invertir en el desarrollo económico, social y cultural del país. Según datos de Unicef Costa Rica (2022) el país “tiene una población de 5,16 millones de personas, de las cuales el 23% son niños y adolescentes, y está llegando al final de su dividendo demográfico, con una población envejecida y un aumento de las tasas de dependencia” (Unicef, 2002: P.36). En una población con estas características demográficas, los retos y desafíos que se pueden presentar en las décadas venideras, la inversión en la niñez y la

² Ver <https://www.unicef.org/lac/pobreza-infantil>

adolescencia es una prioridad fundamental para revertir los mitigar los efectos en las condiciones socioeconómicas del país y permitir condiciones favorables para las generaciones futuras. A continuación, se presentan algunas de las razones que justifican esta inversión:

- **Desarrollo humano:** La niñez y la adolescencia son etapas críticas en el desarrollo humano. Invertir en estas etapas permite proporcionar una educación de calidad, acceso a la salud, nutrición adecuada y un entorno seguro y estimulante. Esto contribuye a que los niños y adolescentes crezcan de manera saludable, desarrollen todo su potencial y se conviertan en adultos productivos y felices.
- **Derechos de la infancia:** Los niños y adolescentes tienen derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, y Costa Rica ha ratificado este tratado internacional. Esto implica la responsabilidad del Estado de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos. La inversión en la niñez y la adolescencia es necesaria para proteger y promover sus derechos, asegurando su bienestar y desarrollo integral.
- **Romper el ciclo de la pobreza:** La inversión en la niñez y la adolescencia es una estrategia efectiva para romper el ciclo de la pobreza. Proporcionar oportunidades de educación de calidad, acceso a servicios de salud y protección social ayuda a nivelar las desigualdades desde una edad temprana. Esto contribuye a reducir la pobreza y la desigualdad en el largo plazo, ya que los niños y adolescentes tienen mayores posibilidades de acceder a empleos decentes y mejorar su calidad de vida en el futuro.
- **Capital humano:** Los niños y adolescentes son el futuro del país y representan el capital humano más valioso. Invertir en su educación y desarrollo implica prepararlos para enfrentar los desafíos futuros y contribuir al desarrollo sostenible de Costa Rica. Una fuerza laboral bien capacitada y con habilidades adecuadas es crucial para el crecimiento económico y la competitividad del país.
- **Construcción de ciudadanía:** La inversión en la niñez y la adolescencia también es una forma de promover la construcción de una ciudadanía activa y participativa. Al brindar oportunidades de participación, educación cívica y fomento de valores democráticos, se fortalece el tejido social y se forma a futuros líderes comprometidos con el bienestar de la sociedad.

Preguntas de investigación y objetivos

En vista de lo anterior, la presente ponencia tiene tres preguntas de investigación:

- ¿Cuál es la evolución de la incidencia de la pobreza en la población infantil en el siglo XXI y qué perfil sociodemográfico tiene?
- ¿Cuáles son los principales efectos de vivir en la pobreza en los primeros años de vida de una persona?
- ¿Cuáles son los principales programas sociales que atienden a la niñez en Costa Rica, qué efectos tendrían los recortes presupuestarios de los mismos?

A partir de lo anterior, los objetivos de la ponencia apuntan a:

- Analizar la evolución de la incidencia de la pobreza en la población menor de 18 años (separando niñez y adolescencia) en los últimos 22 años.

- Explorar, a partir de revisión de literatura, los principales efectos que tiene la pobreza en los primeros años de vida de una persona.
- Analizar el perfil sociodemográfico de la pobreza infantil en el año 2022 (por sexo, zona, región, tipo de hogar, etc.).
- Identificar los principales programas sociales que atienden a la niñez y examinar la evolución de sus presupuestos en los últimos 5 años.
- Estimar posibles escenarios de afectación en la pobreza infantil que tendrían los recortes presupuestarios de los principales programas sociales que atienden a la niñez.
- Explorar, a partir de revisión de literatura, políticas públicas de protección social que han sido exitosas en otros países para atender y reducir la incidencia de la pobreza infantil. De ser posible estimar cuánto le costaría al país aplicar este tipo de políticas públicas.

Aspectos teóricos-conceptuales

Esta sección presenta y discute algunos aspectos claves de naturaleza teórico y metodológico sobre la pobreza infantil.

Conceptos alrededor de la pobreza infantil

El concepto de pobreza infantil no difiere en lo sustantivo de aquel que se aplica para otros grupos poblacionales. Desde la perspectiva monetaria, la pobreza es aquella situación en la cual una persona o familia no tienen suficientes ingresos para comprar una canasta mínima de bienes y servicios que le permitan sobrevivir adecuadamente. Casi todas las definiciones apuntan a la misma dirección. Por ejemplo, para UNICEF, la pobreza infantil es “la falta de recursos materiales públicos y privados para hacer efectivos algunos derechos como el de la buena alimentación, la salud, el agua, la educación y la vivienda³” en tanto para Visión Mundial la pobreza es aquella situación en la cual una persona menor de edad “se cría con acceso limitado o, en algunos casos, sin acceso a los recursos esenciales que necesita para sobrevivir y vivir bien⁴”.

La perspectiva monetaria del análisis de la pobreza infantil es un enfoque importante pero no suficiente para obtener una visión clara de los efectos que dicha condición puede ocasionar en las personas menores de edad. Minujin et al (2006) y Munijin y Delamonica (2012) señalan múltiples limitaciones al respecto. Por ejemplo, el enfoque monetario no da espacio para la inclusión de variables claves como estructura del hogar, género y edad. Segundo, la pobreza monetaria ignora que las necesidades de los infantes difieren de forma importante de las necesidades de personas adultas. Tercero, la perspectiva monetaria ignora los problemas asociados a la asignación intra-hogar que suele discriminar en contra de ciertos grupos, especialmente mujeres y niñas. Cuarto, en estos casos se hace necesario considerar el origen de la fuente de ingresos. Por ejemplo, el trabajo infantil puede generar recursos para la familia y permitirles superar la línea de pobreza, pero en un sentido estricto el niño o niña que labore se encuentra en una condición de deterioro en sus condiciones vida. Quinto, el enfoque monetario obvia el hecho que el bienestar de la niñez y adolescencia depende tanto de bienes de mercado

³ Ver <https://data.unicef.org/sdgs/goal-1-no-poverty/>

⁴ Ver <https://www.worldvision.org.uk/about/blogs/what-is-child-poverty/>. Traducción libre.

como aquellos que no son transados de esa forma. Aspectos como acceso de servicios públicos tipo agua potable o alcantarillados, o la posibilidad de contar con un entorno seguro, son tan sólo algunos de los rubros que podrían ser difíciles de obtener aun cuando la familia tenga suficiente ingreso para hacerlo. La ausencia o carencia de este tipo de bienes y servicios tienen la particularidad de afectar a los menores de edad más de lo que afectan a las personas adultas. Por ejemplo, la diarrea y las infecciones parasitarias causadas por ausencia de agua limpia tienden a tener un efecto desproporcionadamente mayor sobre la niñez que sobre otros grupos etarios.

Pobreza multidimensional

En vista de lo anterior, diversas escuelas del pensamiento han propuesto ampliar el abordaje conceptual y metodológico sobre pobreza infantil. Dos aspectos han predominado al respecto. Primero, la inclusión de la perspectiva de Derechos Humanos; segundo, el desarrollo de la perspectiva de pobreza multidimensional.

Desde la primera de ellas, la reducción de la pobreza infantil se concibe no como una alternativa política sino como una obligación por parte del Estado ante el reconocimiento de la legislación relativa a los derechos de las personas. En ese sentido, considerando que acuerdos internacionales tienen carácter de ley, entonces su cumplimiento es un deber para los Gobiernos. En ese sentido, Booth (2003) indica que

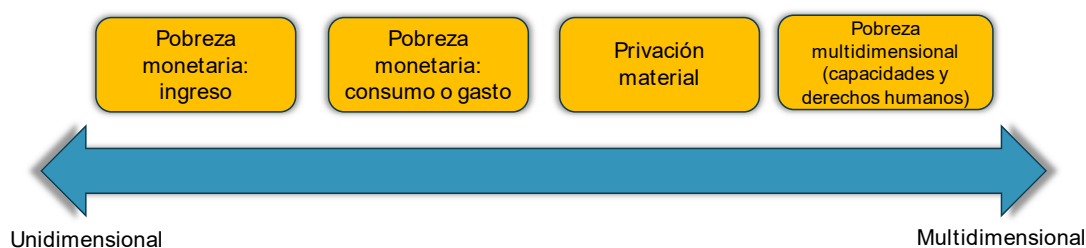
La pobreza, por naturaleza, es compleja, afecta muchos ámbitos de la vida y vulnera numerosos derechos humanos. Un enfoque de derechos humanos para la erradicación de la pobreza infantil va más allá del enfoque de aumentar los ingresos y hacia el reconocimiento de los derechos individuales de los niños, basado en la obligación de responder a los derechos de los niños y afectando la forma en que se asignan los recursos. Todos los niños son tratados por igual, niños y niñas, sin importar la edad, los niños que viven en áreas rurales y urbanas, los niños de grupos minoritarios, los solicitantes de asilo y los niños refugiados. Un enfoque basado en los derechos se basa en la obligación de prevenir y responder a las violaciones de los derechos humanos.

El abordaje de la pobreza desde lo multidimensional es el segundo elemento innovador en las discusiones sobre pobreza infantil. Tal y como fue considerado anteriormente, existe un extenso cuerpo de literatura que reconoce en la pobreza un fenómeno complejo de naturaleza monetaria y no monetaria en donde la primera de esas visiones ha predominado la discusión técnica y política. En consecuencia, se ha hecho necesario construir un nuevo abordaje metodológico que suplementara la visión monetarista y permitiera medir y analizar la pobreza como un conjunto de privaciones no pecuniarias tales como vivienda, salud, educación y nutrición (Bourguignon and Chakravarty 2003). Como tal, el enfoque multidimensional admite que la pobreza puede visualizarse como un fenómeno en donde el ingreso juega un rol, pero no el único. Personas que pueden obtener un ingreso adecuado para sobrevivir podrían experimentar problemas o limitaciones en otros ámbitos como acceso adecuado a servicios de salud, educación de baja calidad o pobre frecuencia en la disponibilidad de agua potable. Esta combinación de ingreso adecuado con carencias en algún ámbito impide el bienestar pleno en las personas.

Esta perspectiva multidimensional se ha visto beneficiada del desarrollo teórico que hiciera Amartya Sen y su enfoque de capacidades. Bajo este enfoque, Sen define a la pobreza como un estado de privación de un conjunto de capacidades que las personas valoran y es adecuado que posean (Alkire, 2007). Además, una ventaja que ofrece el enfoque de capacidades es que permite la inclusión de dimensiones de muy diversa naturaleza en un solo cuerpo analítico. Así, temas como participación política y acceso a educación pueden ser consideradas en un mismo marco. Esto favorece la creación de un vínculo con los Derechos Humanos, tal y como se comentó arriba, siendo recurrente el análisis de la pobreza multidimensional desde dimensiones nutricionales, sanitarias, educativas, de vivienda e integración comunitaria, entre otros.

La figura 1 a continuación muestra las distintas dimensiones utilizadas tradicionalmente en la medición de pobreza infantil. En ella se puede observar cómo la práctica respectiva ha evolucionado desde las mediciones basadas en ingreso hasta las más complejas con múltiples dimensiones que componen el bienestar de la población. Así las cosas, la medición de pobreza monetaria desde el ingreso se considera la más básica de las estimaciones por requerir únicamente un ingreso familiar/individual que se contraste con la línea de pobreza. La medición de pobreza vía consumo o gasto da un paso hacia la multidimensionalidad ya que, si bien su estimación se monetiza, al menos incorpora distintas categorías de gasto según necesidades sociales de consumo. El enfoque de privación material diversifica las categorías de análisis, pero mantiene la “materialización de la pobreza”. Por último, el enfoque multidimensional incorpora en su estimación un conjunto amplio de atributos que trascienden lo material (bienes y servicios) para considerar temas no pecuniarios como sanidad y violencia.

Figura 1
Continuum sobre la medición del bienestar



Fuente: Carraro y Ferrone, 2020.

Efectos de la pobreza sobre el desarrollo de la niñez: una exploración de la literatura

Según se comentó anteriormente, el análisis de la naturaleza, dinámica y determinantes de la pobreza infantil despierta un elevado interés académico y político y parte de este interés creciente se vincula al hecho que las privaciones durante esta etapa de la vida tienen efectos perversos mucho más severos en la niñez que en el resto de grupo etarios (Roos, Wall-Wieler and Boram Lee, 2019). Estos efectos tienen carácter multidimensional al afectar condiciones nutricionales, sanitarias, cognitivas, psicosociales y demás ámbitos relacionados, mismos con implicaciones potenciales de largo plazo en los infantes. La severidad del impacto en el desarrollo infantil podría estar mediado por aspectos como la duración de la pobreza por cuanto a mayor periodo en el cual el menor viva en condición de privación, mayor el riesgo de desarrollar limitaciones como las comentadas arriba. Además, no son las condiciones internas del hogar las

únicas con implicaciones sobre las personas infantiles, sino que el entorno (vecindario) en que se desarrollan los niños y niñas también representa un riesgo de deterioro en la calidad de su desarrollo humano.

Efectos cognitivos

Quizás uno de los efectos más estudiados por la literatura especializada se refiere a las implicaciones de la pobreza sobre la capacidad cognitiva de los infantiles. Según la evidencia empírica, el crecimiento saludable del cerebro depende de al menos tres factores claves: buena nutrición, estimulación temprana y apoyo emocional y atención en el hogar. Los tres componentes son esenciales para que el cerebro se forme apropiadamente y se prepare para el proceso de aprendizaje en los años subsiguientes (Loughan and Perna, 2012).

En condiciones de pobreza, tal parece que esos tres componentes podrían verse altamente afectados en su potencial para favorecer las condiciones cognitivas. Esto lo reafirman autores como Johnson, Riis and Noble (2016), Engle and Black (2008) y Hair et al (2016) que señalan que condiciones de privación crónicas/prolongadas y severas⁵ podrían incidir negativamente en el desarrollo del infante durante los primeros años de vida, aspecto que a su vez podría generar deficiencia cognitiva y otros daños, conduciendo a episodios de estrés tóxico. El Center for the Developing Child de la Universidad de Harvard define estrés tóxico como aquella situación que

“...puede ocurrir cuando un niño experimenta una adversidad fuerte, frecuente y/o prolongada, como abuso físico o emocional, negligencia crónica, abuso de sustancias o enfermedad mental del cuidador, exposición a la violencia, y/o las cargas acumuladas de las dificultades económicas familiares, sin el apoyo adecuado de los adultos”⁶.

Múltiples mecanismos permiten comprender la afectación de la pobreza en la capacidad cognitiva de la niñez que la experimenta. Un primer mecanismo pasa por el plano de lo nutricional. Por ejemplo, Ansuya et al (2023: 1) sintetizan esta relación indicando que *“la suplementación nutricional saludable juega un papel fundamental en la proliferación celular, la replicación del ADN, el neurotransmisor y el metabolismo hormonal y es un componente esencial de los sistemas enzimáticos en todo el cerebro”*. Así, la pobreza, mediada por la malnutrición, está asociada a diferencias estructurales importantes en el desarrollo cerebral incluyendo las zonas de masa gris del cerebro como un todo, el lóbulo frontal, el lóbulo temporal y el hipocampo (Hair et al, 2015). Un desarrollo cerebral subóptimo se traduce a su vez en menor desempeño cognitivo, logro educativo y productividad.

En segundo lugar, los hogares en pobreza suelen tener menos elementos estimuladores de lo cognitivo a disposición de las personas menores de edad. Eso significa, por ejemplo, contar con pocas computadoras, libros y juguetes educativos, entre otros (Bradley, Corwyn, McAdoo, & Coll, 2001).

Tercero, los padres y madres en condición de pobreza suelen dedicar menos tiempo a jugar, leer y propiciar actividades relacionadas con el aprendizaje, incluyendo acá enseñanza del alfabeto

⁵ Es decir, hace daño la extensión de la condición de pobreza como su severidad (pobreza extrema o no extrema).

⁶ Ver <https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>

y los números (Dearing, Berry y Zaslow, 2006; Evans, 2004). Al mismo tiempo, se dice que los padres y madres en pobreza suelen aplicar medidas punitivas más severas y muestran menos capacidad de respuesta ante sus hijos e hijas (McLeod & Shanahan, 1993).

Cuarto, existe un mecanismo que impacta el desarrollo intelectual y que está asociado a la condición de salud del menor de edad. Como se verá más adelante, la salud de las personas menores de edad se encuentra altamente influenciada por la condición socioeconómica del hogar y, a la vez, una situación de enfermedad podría afectar el desarrollo cognitivo de los menores. Por ejemplo, un deterioro de salud podría impedir la asistencia al sistema educativo, o limitar la asistencia de periodos de duración fluctuante. Además, la misma podría incidir en la posibilidad de adquirir nuevo conocimiento, provocando que, en el mediano y largo plazos, el hoy niño vea condicionada su participación en el mercado laboral, su nivel de productividad y hasta su ingreso (Jackson, 2017).

Quinto, más allá del entorno familiar, otros análisis han considerado importante valorar los servicios educativos a los que los hogares en pobreza tienen acceso. Una preocupación recurrente es que las familias con mayor privación suelen enviar a sus hijos a centros educativos con menores recursos disponibles, llámense material didáctico, infraestructura básica y avanzada, tecnología y equipo científico (de laboratorio, por ejemplo). En adición, las familias en pobreza suelen vivir en sitios donde la deserción académica y la movilidad a lo largo de los territorios son elevados (obligando a cambiar de escuela constantemente), generando una especie de externalidad negativa hacia otros infantes.

La evidencia empírica ampara las consideraciones previas. En el plano propiamente de lo educacional y cognitivo, los efectos en el desarrollo cerebral se relacionan con un bajo desempeño académico futuro en pruebas de Coeficiente Intelectual, dominio del lenguaje, logro y preparación para su inserción en el sistema educativo primario (Dearing, Berry y Zaslow, 2006). Por ejemplo, el estudio de Smith, Brooks-Gunn, and Klebanov (1997) concluye que aquellos infantes que vivieron en hogares pobres durante los primeros 4 años de vida tuvieron un desempeño entre un 40% y un 60% de una desviación estándar más baja que los menores en hogares no pobres para un conjunto de indicadores sobre logro a nivel verbal y medición de inteligencia. Si, por el contrario, las condiciones de pobreza son transitorias, entonces los autores estimaron el sub-desempeño en un 33% de una desviación estándar.

Tal y como se comentó antes, tanto la persistencia de pobreza (i.e. pobreza crónica) como su profundidad son factores explicativos esenciales de los efectos en condición cognitiva. Por ejemplo, algunos estudios muestran que los resultados en pruebas de este tipo suelen ser más bajos entre aquellos menores cuyos hogares están más alejados de la línea de pobreza que aquellos cuyo ingreso está más cerca. Smith et al. (1997), por ejemplo, confirman que los menores entre 3 y 6 años cuyo ingreso familiar era 50% o menos que la línea de pobreza tendió a experimentar menores resultados que aquellos con ingresos familiares cercanos a la línea. Como corolario a lo anterior, autores como Duncan et al. (1998) y Taylor et al. (2004) mencionan que los efectos son no-lineales, es decir, las diferencias entre los grupos de menores que no han vivido en pobreza vis-a-vis aquellos que sí la han experimentado suelen crecer más aceleradamente conforme el menor se aleja de la línea de pobreza. Sobre estos mismos puntos, cabe anotar que existe un tercer punto de discusión cual es que los impactos negativos de la pobreza en la capacidad cognitiva son más fuertes si ellos surgen en los primeros años de vida

en comparación a si aparecen en edades más avanzadas. Duncan et al (1998) estiman que un incremento del ingreso familiar durante los primeros 5 años de vida del infante se asocian a una mayor probabilidad de completar la educación secundaria a que si el ingreso aumenta durante los años posteriores.

Por su lado, Duncan, Brooks-Gunn, y Klebanov (1994) estudiaron los efectos de malas condiciones de salud y pobreza sobre el desarrollo cognitivo en menores de 5 años. Entre sus conclusiones, los autores señalan que aquellos infantes que nacieron prematuramente, con bajo peso y vivieron en situación de pobreza, tuvieron un resultado en la prueba de inteligencia cuyo promedio fue tres cuartas partes de una desviación estándar más bajas que las de los niños que nunca fueron pobres.

Otro conjunto de estudios ha enfocado su interés en analizar los efectos del entorno familiar en ese desarrollo cognitivo a través de variables como disponibilidad de libros y comportamiento parental relacionado al aprendizaje. Según el estudio considerado, los factores de naturaleza familiar explican entre el 33% y el 50% de la relación entre ingreso y resultados cognitivos, de logro y lenguaje (Klebanov, Brooks-Gunn, McCarton, & McCormick, 1998; Linver et al., 2002; Yeung et al., 2002, entre otros).

Efectos en salud y nivel nutricional

Una segunda dimensión de importancia en cuanto a los efectos de la pobreza en la niñez centra su atención en las implicaciones nutricionales y de salud, aspectos que ya fueron comentadas brevemente en cuanto a su vínculo con el desarrollo cognitivo. La pobreza es, según la OMS, el principal determinante social de la salud infantil (Jakovljevic, Miller and Fitzgerald, 2016) y al igual que en el punto previo, las vías de incidencia son usualmente variadas.

Una primera consideración deviene del hecho que la pobreza tiene efectos de corto plazo en la salud de las personas menores de edad. La literatura al respecto señala la existencia de una relación cercana entre privación material y resultados sanitarios. Paul-Sen, de Wit y McKeown (2007), en su descripción sobre la situación en Canadá, relatan que los infantes que habitan en hogares en pobreza suelen mostrar mayores tasas de mortalidad infantil, hospitalizaciones, de bajo peso al nacer, de asma, de lesiones intencionales o no intencionales, de obesidad y sobrepeso. Dearing, Berry, and Zaslow (2006) mencionan además que no solo es mayor la incidencia de enfermedad en estos infantes sino que también son más propensos a recibir menor tratamiento médico o farmacéutico.

Sobre los temas de lesiones y sobrepeso, Oliver and Hayes (2005) y Soubhi, Raina and Kohen (2001) asocian las mayores tasas de sobrepeso al hecho que las personas en pobreza suelen vivir en sitios con menos zonas verdes y alternativas para hacer deporte y recreación mientras que la mayor incidencia de lesiones se relaciona con hogares poco seguros y barriadas con mayores tasas de criminalidad.

Roos et al (2019) y Wagmiller y Adelman (2009) apuntan a la mayor incidencia de problemas mentales, asma y lesiones en menores de edad que viven en hogares con pobreza. Además, existe, según el equipo de investigación, otros elementos relacionados con déficit atencional, desorden por hiperactividad y desórdenes de conducta que suelen aparecer en periodos tempranos y tienen efectos importantes en el comportamiento disruptivo (trastorno oposicionista) durante la infancia tardía y la adolescencia.

Los efectos perversos de la pobreza no se limitan al plazo inmediato, sino que también pueden persistir a lo largo de los años, con una consideración adicional cual es que muchos de esos impactos persistirán aún si el la persona adquiere otro status socioeconómico en edades adultas. Los canales de transmisión y la evidencia son amplios. Por ejemplo, las personas menores de edad en pobreza que enfrentan problemas de salud en los primeros años tienden a padecer y morir más y a edades más tempranas que sus pares debido a enfermedades como diabetes tipo II y problemas cardiovasculares (Raphael, 2011). Aún si durante la adultez la persona mejora sus ingresos y, en general, su condición material, el contrapeso que realiza no siempre es suficiente. En esta misma revisión literaria, este mismo autor señala otros ámbitos en materia de salud física y mental usualmente afectados por experiencias de privación material como:

- **Psicopatología del desarrollo:** durante el embarazo, algunos factores asociados a limitantes materiales se podrían traducir en problemas en la regulación emocional, regulación sensorial, motora gruesa y fina, desarrollo cerebral general y el correcto funcionamiento de la función hipotalámica pituitaria-suprarrenal⁷.
- **Psicología del desarrollo:** la condición de pobreza durante la niñez eleva las probabilidades de adoptar comportamientos dañinos para la salud de las personas durante etapas más tardías.
- **Psicología fisiológica:** la psicología fisiológica, aquella rama de la psicología que relaciona el sistema nervioso con el comportamiento, considera que el estrés asociado a difíciles condiciones materiales podría conllevar a que el cortisol y la adrenalina afecten el sistema inmunológico durante la edad adulta.

Lee et al (2021) confirman no sólo la mayor probabilidad de padecer una o varias enfermedades crónicas en épocas adultas (cuando se ha sido una persona menor de edad en pobreza) sino que incorporan un elemento estudiado en otros ámbitos cual es la asociación entre pobreza infantil y depresión de adultos.

Otros autores también han demostrado la conexión entre pobreza durante la niñez y complicaciones mentales a través de menores relaciones sociales y el mismo pobre desempeño académico. Utilizando evidencia electrofisiológica, Kishiyama et al (2008) establecen que la corteza prefrontal de las personas menores de edad que viven en condiciones de pobreza suele estar menos desarrollada que aquella en menores que viven con condiciones materiales superiores. Cabe recordar que la corteza prefrontal está asociada a aspectos de conducta, personalidad, memoria y capacidad cognitiva superior (Valdés y Torrealba, 2006). La vinculación entre pobreza y el desarrollo de esta zona cerebral parece estar mediado por factores como vivencia de estrés perverso, acceso a material didáctico en la niñez y menor cantidad de experiencias formadoras en la infancia temprana.

La evidencia apunta en esa misma línea. Jakovljevic, Miller and Fitzgerald (2016) mencionan, por ejemplo, que una persona menor de edad tiene 3 veces más probabilidad de experimentar condiciones psiquiátricas, trastorno por déficit de atención e hiperactividad, depresión y

⁷ Este eje se encarga, entre otras cosas, de controlar reacciones al estrés y el funcionamiento del sistema digestivo, inmunitario y el estado de ánimo.

ansiedad que aquellos infantes que pertenecen a hogares con ingresos por encima de la línea de pobreza.

Los vínculos anteriores suelen mostrar los efectos sobre salud como una relación directa entre pobreza y los distintos resultados sanitarios. Sin embargo, es posible de igual manera identificar impactos de la pobreza en salud que estén intermediados por carencias nutricionales.

Es evidente que la pobreza se asocia con problemas de inseguridad alimentaria en el hogar. Además de los efectos cognitivos ya apuntados anteriormente, aquellos menores que tienen acceso a una baja ingesta de nutrientes esenciales suelen también experimentar disfunción psicosocial y de comportamiento y peor salud en sus etapas de niñez, adolescencia y adultez. La lista de potenciales efectos es significativa (American Psychological Association, 2009; Engle and Black, 2008; Cook et al, 2006):

- La desnutrición durante el embarazo eleva el riesgo de partos prematuros, bajo peso al nacer, menor perímetro cefálico y menor peso cerebral.
- Las personas menores de edad con hambre tienen el doble de probabilidad de reportar pobres niveles de salud y cerca de 1,4 veces más chance de tener asma en relación con los menores sin problemas de seguridad alimentaria.
- La ingesta inadecuada de nutrientes afecta el tamaño cerebral con los consecuentes efectos adversos en el desarrollo emocional y cognitivo. Aun en edades más avanzadas (escolares), el hambre severa se asocia con mayor riesgo de pobre salud mental, reducido desempeño académico y rezago socioemocional.
- La ausencia de una nutrición adecuada es componente explicativo esencial de problemas emaciación (desnutrición aguda grave) y retraso en el crecimiento.
- Los problemas alimenticios podrían conducir a mayores tasas de diabetes.
- La insuficiencia alimentaria en los hogares estaría siendo asociada a menores que reportan mayor cantidad de dolores estomacales, dolores de cabeza y resfriados.
- Los menores expuestos a inseguridad alimentaria tienen una mayor propensión a ser hospitalizados. Cook et al (2006), por ejemplo, estiman en 1,5 veces la probabilidad de hospitalización en infantes de EEUU con insuficiencia alimentaria en relación aquellos sin tal condición.

Otros efectos

En la literatura especializada, la condición de pobreza también suele ser asociada con otros factores vinculados a temas socioemocionales, empleo y productividad. En el plano socioemocional, por ejemplo, Dearing, Berry, and Zaslow (2006) hacen referencia a la mayor probabilidad de los infantes en condición de pobreza de externalizar ciertos comportamientos como agresión e hiperactividad a la vez que es igualmente superior su propensión a internalizar la ansiedad y la depresión. Esta conclusión, sin embargo, podría estar sujeta a dos factores identificados en la literatura, a saber, la duración de la pobreza y la variable sujeta de estudio. Inclusive, los mismos autores apuntan a estudios específicos que demuestran una mayor asociación entre externalización y pobreza temporal que entre externalización y pobreza crónica.

Esta relación podría indicar que los menores de edad podrían ser más reactivos a cambios súbitos a su condición socioeconómicos que a la persistencia de la condición de privación.

Otro conjunto de variables sujetas de investigación intensa en la materia se refiere a la relación entre pobreza infantil y calidad de la inserción laboral. Algunos de estos vínculos fueron descritos anteriormente tanto por la vía del impacto cognitivo de la pobreza como por los efectos en las condiciones de salud y el rol de los padres de familia. Al hacer referencia al Estudio de Panel sobre Dinámica del Ingreso que compila información sobre menores de edad nacidos entre 1968 y 1975 y sus respectivas condiciones a edades entre 30 y 37 años, Duncan et al (2011) indican que los infantes que vivieron en pobreza percibieron ingresos laborales menores a la mitad de aquellos que recibieron familias con ingresos de al menos el doble de la línea de pobreza. Además, ese primer mismo grupo laboró 451 horas menos por año.

Ziol-Guest et al (2016), por su lado, desarrollaron una investigación sobre los efectos de la pobreza en la aparición de enfermedades crónicas inmunomediadas⁸ y el rol que estas condiciones podrían tener en la productividad de las personas. Los resultados obtenidos mostraron que condiciones de privación en los primeros años de vida (entre periodo prenatal y los 2 años) se asociaron con mayores tasas de hipertensión, artritis y otras condiciones limitantes. Estas enfermedades a su vez se correlacionaron con menores niveles de ingreso y horas trabajadas. En cuanto al primer grupo de resultados, las personas que experimentaron pobreza en la edad temprana tendieron a su vez a tener mayor prevalencia de artritis (10,6% versus 4,6% entre no pobres) e hipertensión (19% versus 11,2%). En cuanto al segundo resultado, las personas con privaciones en la niñez reportaron ingresos de US\$21,600 en tanto aquellos sin privaciones alcanzaron una media de US\$53,400 por año. La cantidad de horas laboradas fue, respectivamente, 1,460 horas versus 1,877 horas con un pago por hora de US\$13,6 por horas (US\$26,5 por hora).

En cuanto a indicadores sociales varios, el mismo estudio de Duncan et al (2011) concluye que los hombres pobres tienen el doble de posibilidad de ser encarcelados en su vida adulta. De forma similar, las niñas en pobreza presentan mayores posibilidades futuras de embarazo fuera del matrimonio o durante adolescencia. Tanto el tema carcelario como el embarazo adolescente se convierten, a su vez, en factores determinantes de futuras condiciones de pobreza. Literatura en la materia (Geller et al, 2009; Cook and Cameron, 2015, por ejemplo) muestran que la pobreza infantil es mayor en hogares con al menos una persona en prisión o que habitan en vecindarios de alta criminalidad. En el caso del embarazo adolescente, su prevalencia se vincula a la vez con mayores condiciones de pobreza, altas tasas de desempleo y bajo logro educativo. Además, los hijos e hijas de madres adolescentes son también más propensos a ser padres/madres adolescentes, repitiendo el ciclo.

⁸ Este grupo de enfermedades comprende diagnósticos tales como como el lupus, la psoriasis, la enfermedad de Crohn, la artritis reumatoide, la colitis ulcerosa y la uveítis.

Perfil de pobreza de la niñez y adolescencia costarricense

Este capítulo presenta información cuantitativa que describe los principales patrones y tendencias en materia de pobreza que caracterizan a la niñez y a la adolescencia nacionales⁹.

Población de referencia y su composición

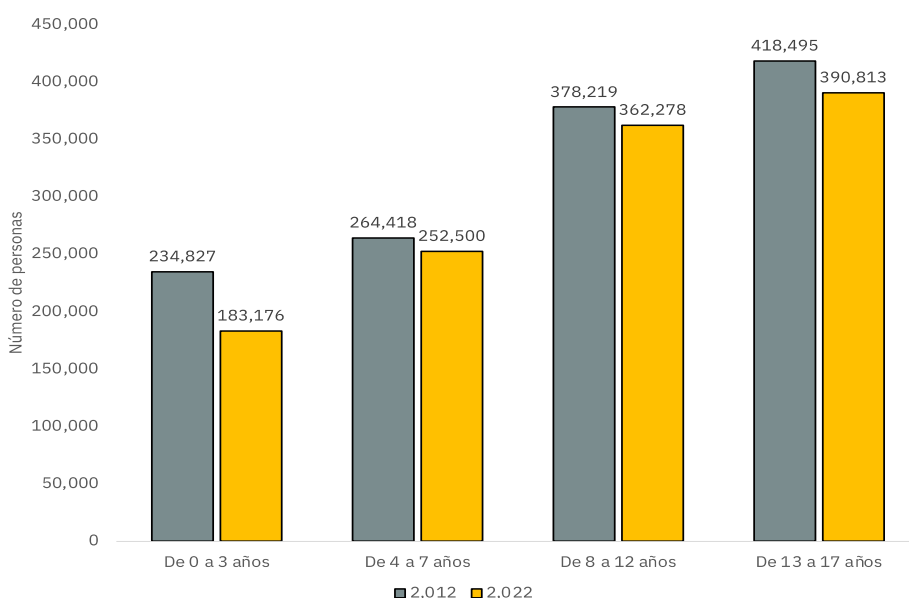
Según estimaciones a partir de la Encuesta Nacional de Hogares 2022 (ENAH 2022), la población infantil y adolescente de Costa Rica (0 a 17 años) ascendía al 1,188,395 personas. El número total de menores de edad ha venido en descenso al punto que, para el 2022, hubo 107,192 menores menos que en el 2012 (-8,2%).

En cuanto a su estructura por sub-grupo etario, la primera infancia (0-3 años) comprende 183,176 menores de edad (15,4% del grupo bajo estudio) en tanto los grupos de 4-7 años y 8-12 años totalizan, respectivamente, 252,500 personas (21,2% del total) y 362,278 menores (30,5%). Finalmente, el grupo adolescente de 13 a 17 años representa casi un tercio del grupo (32,9%) equivalente a 390,813 menores. Si bien todos los sub-grupos se han contraído entre el 2012 y el 2022, es la primera infancia la que presenta la mayor caída con un declive del 22% equivalente a 51,651 menores en este último año.

La población de menos de 1 año, que para el 2012 alcanzó las 62,155 personas, bajó a 39,499 infantes en el 2022 (-22,656). Todas las franjas entre 0 y 4 años se redujeron en tasas de dos dígitos que van entre -11% en las personas menores de 4 años y 36,5% para aquellas personas menores al año.

Gráfico 1

Tamaño de la población menor de edad por sub-grupo. 2012-2022



Fuente: Estimaciones a partir de Enaho 2012 y 2022.

⁹ Si bien a lo largo del texto se habla en términos de niños y niñas pobres o conceptos similares, en sentido estricto el grupo de interés se define como menores de edad que viven en hogares en pobreza.

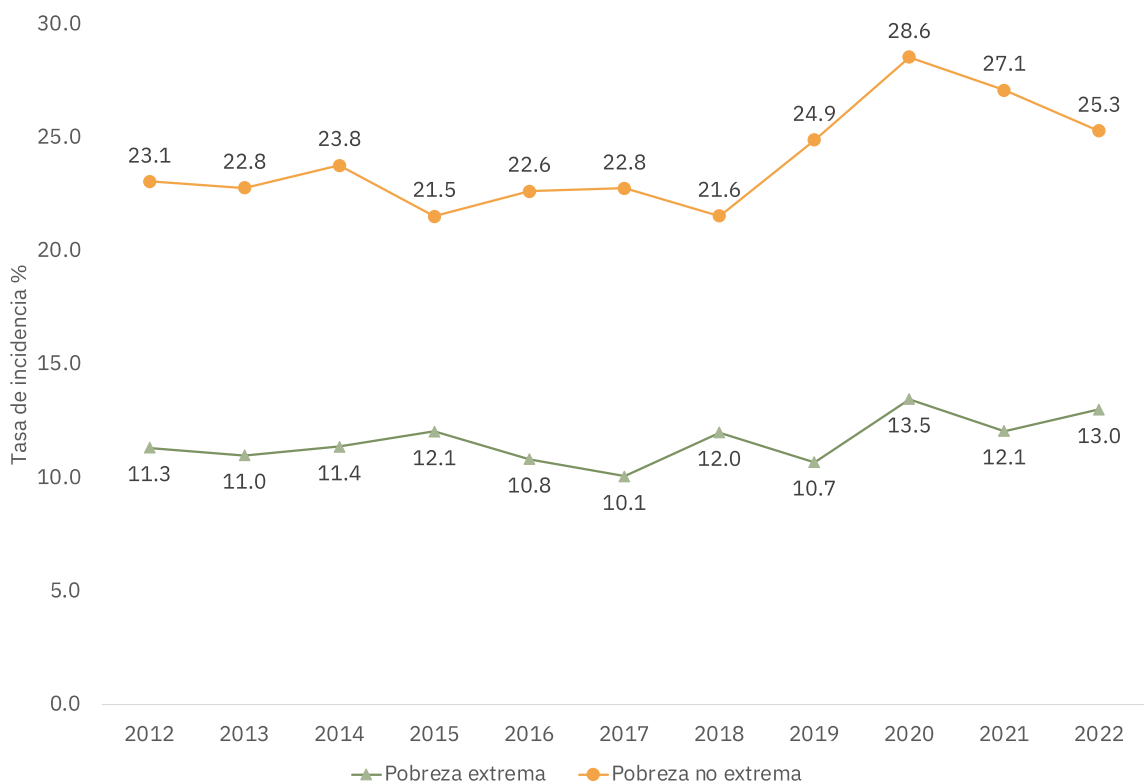
Tendencias generales en materia de pobreza infantil

La población menor de 18 años ha experimentado, históricamente, las mayores tasas de pobreza monetaria cuando la misma se mide por grupo etario. Según lo detalla el gráfico a continuación, entre 2012 y 2022 la tasa media de pobreza total en este segmento poblacional promedió 35,6% presentándose dos momentos bien definidos. Entre 2012 y 2018, la tasa de incidencia tendió a la baja, del 34,4% al 33,6%, con un valor mínimo del 32,9% en el 2017. Posteriormente, en 2019-2022, la tasa de pobreza aumentó considerablemente al 38,8% en gran medida impulsada por los efectos económicos y sociales de la pandemia por COVID-19. En el 2020, durante el primer año de pandemia, la pobreza en menores superó la barrera del 40% alcanzando al 42% de esta población, un porcentaje equivalente a 522,816 menores.

Para el 2022, el nivel de pobreza en menores muestra una tendencia a la baja respecto al 2020 si bien su porcentaje (38,3%) es unos 2,7 puntos porcentuales superior al promedio. Lo anterior significa que, en la actualidad, en el país viven unos **455,508 menores en condición de pobreza**. Esta tasa de incidencia es considerablemente mayor a la prevaeciente en el grupo de 18-64 años (20,6%) y a la de adultos mayores de 65 años o más (27,0%).

Gráfico 2

Tasas de incidencia de pobreza extrema y no extrema en menores de 18 años. 2012-2022



Fuente: Elaboración a partir de Enaho, 2012-2020.

Al analizar la composición de la pobreza infantil entre pobreza extrema y la no extrema, alrededor del 11,6% de la población menor de edad se ubica en condición de pobreza extrema

en tanto un 24% se clasifica en pobreza no extrema. Llama la atención el avance que ha tenido la tasa de pobreza extrema, misma que se ubicó en el 2022 en un 13% luego de haber alcanzado un valor mínimo del 10,1% en el 2017. Al finalizar el 2022, 154,853 menores de edad eran personas en condición de pobreza extrema. Por su lado, la pobreza no extrema afectó a una de cada cuatro personas de este grupo, siendo unos tres puntos por encima al valor observado de forma histórica entre 2012-2018. En este caso, 300,655 menores experimentan esta situación.

Dos indicadores usualmente asociados al análisis de pobreza son la brecha de pobreza (P1) y la severidad de pobreza (P2), en línea con lo desarrollado por Foster-Greer-Thorbecke (1984). La brecha de pobreza se define como el ingreso necesario para que las personas en condición de pobreza puedan traspasar la línea de pobreza y abandonar dicha condición. Se puede expresar en unidades monetarias o en términos porcentuales. Por su lado, la severidad de la pobreza captura tanto la incidencia como la desigualdad en la distribución de los ingresos entre personas en pobreza.

Los cálculos preparados para los años 2012, 2017 y 2022 muestran dos tendencias importantes. La primera es que sería necesario ajustar en un 15% el ingreso per cápita de los hogares para superar la línea de pobreza. Esta brecha de pobreza, sin embargo, ha venido creciendo de forma importante en los pasados años considerando que, mientras en el 2017 el ajuste necesario era del 13,6%, para el 2022 se ubicaba en 16,5%. En términos monetarios, lo anterior significa que el ingreso por persona debería incrementarse en ¢ 19,811 por persona. Considerando que los hogares de menores de edad en condición de pobreza son significativamente mayores al promedio nacional (5,2 versus 3,9 personas), entonces lo anterior significa que, para sacar de la condición de pobreza a estas personas, un hogar debería ver aumentado su ingreso en ¢10,117 por mes.

A lo anterior es necesario sumar el hecho que el indicador P2, desigualdad del ingreso en hogares con menores viviendo en pobreza, ha venido también al alza pasando. Esto sugiere, entonces, que los ingresos de los hogares bajo estudio (i.e. con menores de edad en pobreza) han tendido a polarizarse y que algunos de ellos se alejan cada vez más de la línea de pobreza.

Cuadro 1

Brecha y severidad de pobreza entre menores de edad, por año

Año	Brecha	Severidad
2012	14,9	0,088
2017	13,6	0,077
2022	16,5	0,093

Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2012, 2017 y 2022.

Pobreza multidimensional

En materia de pobreza multidimensional, la situación muestra cambios importantes entre 2017 y 2022. En este caso, la incidencia ha bajado 4,6 puntos porcentuales de forma que el total de menores de edad que hoy día experimentan una condición de pobreza multidimensional bajó en 87,142 personas.

Cuadro 2

Incidencia de pobreza multidimensional entre menores de edad. 2017 y 2022

Año	Total de menores en hogares en pobreza multidimensional	Tasa de incidencia
2017	385,664	29,7
2022	298,522	25,1

Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2017 y 2022.

El cuadro a continuación muestra la distribución de las conjunta de las personas menores de edad entre pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Dos grupos sobresalen. En primer lugar, un 7,5% del total de menores experimenta la doble condición de vivir en **pobreza extrema y en pobreza multidimensional**. Se calcula que casi 89 mil menores viven en esas condiciones¹⁰. Su perfil general indica que un 34,5% vive en la Región Central y un 20,5% en la Región Huetaar Caribe, especialmente en zonas urbanas (62,1%). Además, el 54,1% es hombre.

A nivel más agregado, un 46,3% de los menores vive en hogares con al menos alguna de las dos condiciones bajo consideración. De estos cinco sub-grupos, el mayor de ellos corresponde a las personas que viven en pobreza no extrema, pero son no pobres desde la óptica multidimensional. Acá se ubican unos 186 mil menores, mayoritariamente residentes urbanos de la Región Central (46,9%), hombres (51,2%) y en la franja adolescente (63,787 menores).

Finalmente, el tercer grupo de interés combina aquellas personas que son pobres bajo criterio monetario (sea extrema o no) con pobres multidimensionales. Este segmento comprende 204 mil menores con características similares a las descritas en los grupos anteriores.

Cuadro 3

Distribución de población menor de edad por categoría conjunta de pobreza. 2022

	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre
No pobre multidimensional	5,5	15,6	53,7
Pobre multidimensional	7,5	9,7	8,0

Fuente: Elaboración a partir de ENAHO 2017 y 2022.

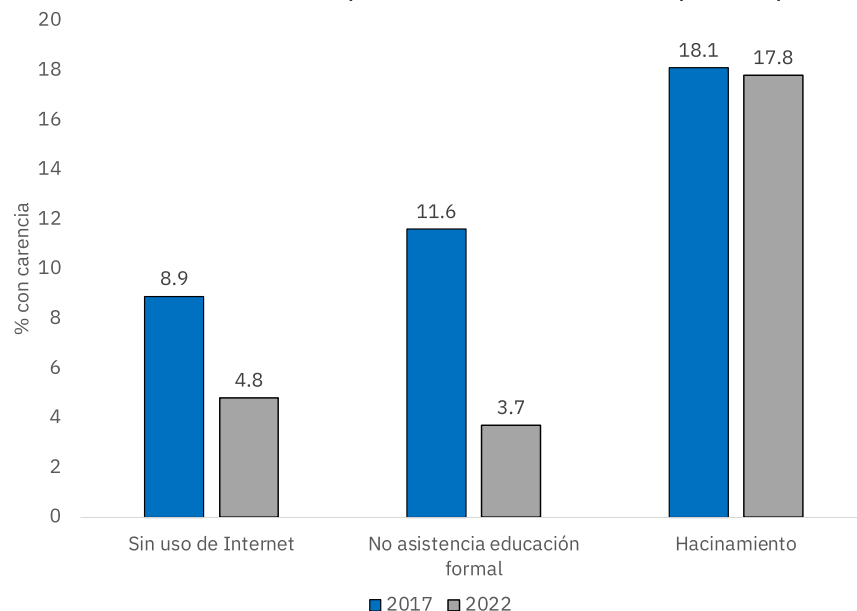
Para indagar la dinámica interna de los distintos componentes del Índice de Pobreza Multidimensional, se escogieron algunos indicadores y se estimaron sus respectivas tasas de incidencia, es decir, el porcentaje de menores de edad que vive en hogares con la privación respectiva. La principal limitante de este enfoque es que la carencia no se refiere necesariamente al infante sino al hogar, siendo cualquier miembro de este quien experimente dicha privación. En general, los datos parecen brindar en la mayoría de los casos una perspectiva del entorno del hogar.

Varios comportamientos sobresalen. En primer lugar, el país muestra progresos importantes en la cantidad el porcentaje de hogares con Internet y asistencia al sistema educativo formal. En ambos, la caída supera el 50% respecto al valor observado en el 2017. Segundo, el nivel de hacinamiento no muestra cambios importantes entre los dos años si bien se visualiza una leve reducción. Finalmente, resulta interesante anotar que un 18,7% de las personas menores de 5 años en pobreza tiene carencias en cuidado infantil.

¹⁰ El tamaño de muestra de este grupo en la ENAHO 2022 es de 646 personas.

Gráfico 3

Población menor de edad con privación multidimensional, por componente. Años 2017 y 2022



Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2017 y 2022.

Perfiles de pobreza monetaria

Para la elaboración de los perfiles respectivos, el análisis consideró tres dimensiones relevantes: características individuales y entorno familiar; condiciones materiales de vida; desarrollo humano y acceso a programas sociales.

Características individuales y del hogar

Tal y como se comentó párrafos arriba, en total la población infantil y adolescente en condición de pobreza totaliza 456,000 personas aproximadamente. Los hombres representan mayoría concentrando un 51,1% del grupo. Si bien esto es cierto para todos los sub-grupos que componen a la población infantil y adolescente en pobreza, el porcentaje de hombres es mayor en primera infancia (53,8%).

En cuanto a su zona de residencia, el 39% de la pobreza infantil/adolescente reside en zonas urbanas de la Región Central. Esto es esperable dada la alta concentración poblacional que tiene Costa Rica en ese segmento y que hoy día alcanza al 53,2% de la población total. Es decir, si bien la zona urbana Central absorbe al mayor volumen de menores en condición de pobreza, su peso relativo es mucho menor al existente a nivel nacional. Esto implica, pues, que existen otras áreas geográficas cuyo peso en la pobreza infantil es superior a su participación nacional. Individualmente hablando, mientras la población rural costarricense es un 27,6% de la población nacional, entre menores pobres esta región representa el 34,1%. Además del sesgo en contra de la zona rural, a nivel regional existen consideraciones similares. Excepto en el caso de la región Central, cuya participación es menor a su peso nacional, el resto de las regiones tiene más participación en pobreza que en la estructura nacional. La región Huetar Caribe (+6,1 puntos) y la Huetar Norte (+3,5 puntos) tienen las mayores brechas. A nivel micro, las sub-

regiones Caribe urbana (+4,1 puntos), Huetar Norte rural (+2,9 puntos) y Pacífico Central urbana (+2 puntos) experimentan las brechas más amplias.

Un aspecto esencial en el análisis del perfil de pobreza se refiere a la incidencia misma por características individuales. El cuadro 4 muestra las respectivas tasas de pobreza extrema, pobreza no extrema y pobreza total por sexo, región, zona y rango etario, en orden ascendente desde la condición con menor tasa de pobreza. Varios detalles destacan. La primera es que ninguna condición acá considerada muestra tasas de pobreza por debajo del 30%. De hecho, 8 de las 17 características incorporadas tienen tasas de pobreza por encima del 40% de sus respectivas poblaciones.

De forma individual, las tasas más elevadas de pobreza tienen rostro regional. Mientras uno de cada tres menores son pobres en la región Central, la mitad de aquellos que habitan en la región Huetar Caribe viven en condiciones inapropiadas. No muy lejos de este grupo se ubican las otras regiones: Brunca (48%), Pacífico Central (46,2%) y Huetar Norte (44,5%). En relación con las otras características, los datos sugieren que las probabilidades de experimentar pobreza durante la niñez/adolescencia son mayores si la persona es mujer, tiene menos de 8 años, es migrante externa o habita en zonas rurales. Además, las personas menores con alguna discapacidad también muestran elevadas tasas de privación del orden del 49% del total.

Cuadro 4

Incidencia de pobreza por característica individual de la persona menor de edad

Característica	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total
Central	8,9	23,6	32,5
De 13 a 17	12,0	24,4	36,4
Chorotega	14,4	22,8	37,1
Urbana	11,7	25,4	37,1
Hombre	13,1	24,8	37,9
De 8 a 12	13,2	24,8	37,9
Migrante interno	13,6	24,5	38,1
No migrante	13,1	25,1	38,2
Mujer	12,9	25,9	38,8
De 0 a 3	13,6	26,8	40,4
Característica	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	Pobreza total
De 4 a 7	14,0	26,4	40,4
Rural	15,9	25,0	40,9
Migrante externo	8,3	33,8	42,1
Huetar Norte	15,7	28,8	44,5
Pacífico Central	20,7	25,5	46,2
Brunca	18,0	30,1	48,0
Huetar Caribe	21,2	28,6	49,8
Con discapacidad	19,0	29,0	51,1

Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Un enfoque a lo interno de la pobreza total permite derivar algunas conclusiones puntuales sobre su composición. Por ejemplo, uno de cada cinco menor de edad de la región Huetar Caribe vive

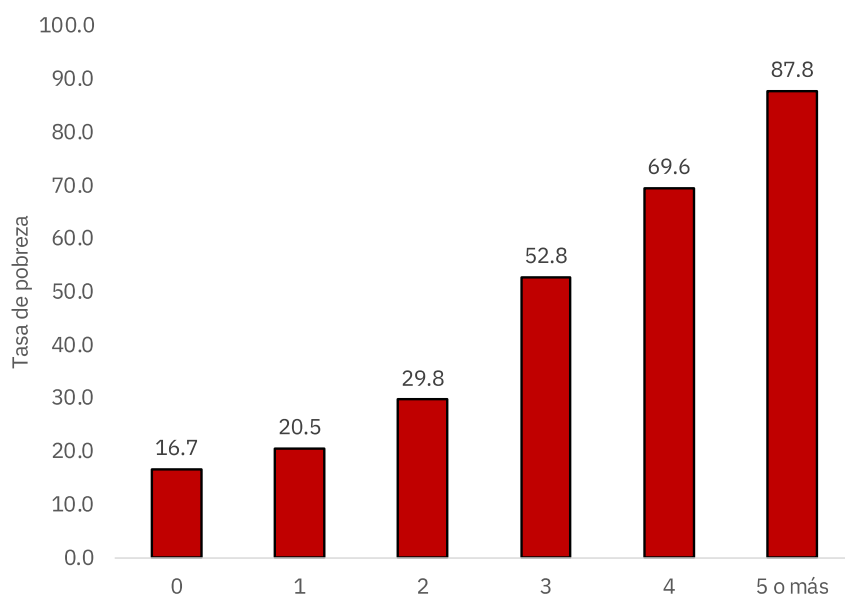
en condiciones de pobreza extrema, muy similar a la situación de la Pacífico Central (20,7%). Por su lado, dos condiciones, la de migrante externo y la de residente de la región Central, muestran las menores tasas de pobreza externa, mismas que se ubican por debajo del 10%. Por el contrario, cuanto el enfoque se concentra en las tasas de pobreza no extrema, una de cada tres personas menores migrantes externas se ubica en este grupo, siendo la mayor de todas las estimadas para este caso. Junto a la región Brunca, la pobreza no monetaria en estas dos condiciones supera al 30% de la población.

En un plano más agregado, los resultados indican que el hogar promedio de las personas menores de edad en condición de pobreza está compuesto por 5,2 miembros, cifra que contrasta con las 3,8 personas a nivel nacional. En promedio, los hogares con infantes/adolescentes en situación de pobreza poseen 2,8 menores de edad. Su distribución, tal y como lo detalla el gráfico a continuación, refleja una alta concentración en hogares con 2-3 menores: el 55,2% de los menores en pobreza viven en hogares que tienen 2 o 3 infantes/adolescentes mientras en un 17,4% adicional posee un único menor. Resulta importante anotar que, según esa misma distribución, un 13,2% de los menores pobres vive en hogares de 5 o más infantes. A nivel nacional, la cantidad media de menores es 1,1 si se contemplan hogares sin menores y 1,9 si se excluye ese grupo. Un 44,6% de la población nacional reside en hogares sin menores de 18 años.

Como es esperable, el número de menores de edad guarda una estrecha relación con el nivel de pobreza del hogar. La tasa de pobreza, por ejemplo, es 20% de la población con un menor de edad en casa, pero se eleva al 53% cuando ese número de incrementa a 3 menores. Prácticamente después del quinto infante, las probabilidades de vivir en pobreza se universalizan.

Gráfico 4

Distribución de la población menor en pobreza, por número de infantes y adolescentes en el hogar

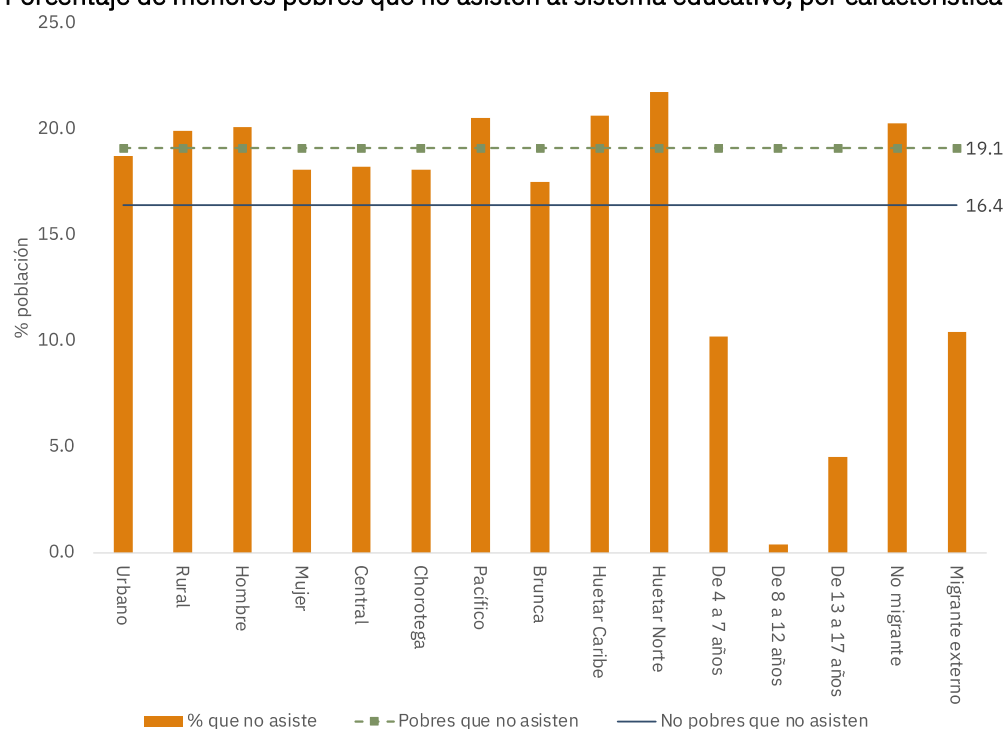


Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

En materia educativa, los datos muestran números que llaman a la reflexión. Por asistencia a los centros educativos, un 19,1% de las personas menores de 18 años en condición de pobreza y un 16,2% de aquellas que no son pobres no asisten regularmente al sistema educativo. De nuevo, la diversidad de situaciones es la marca de esta variable. Por un lado, es posible observar tasas de asistencia del 10% o menos entre menores de 4 a 7 años y de 8 a 12 años, así como entre migrantes. Por su lado, las mayores tasas de ausencia se ubican en hombres de zonas rurales, de las regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Huetar Norte y entre menores en pobreza que son no migrantes.

Gráfico 5

Porcentaje de menores pobres que no asisten al sistema educativo, por características individual



Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Un detalle particularmente interesante resulta del conocer las razones por las cuales el grupo de menores en condición de pobreza no asiste al sistema educativa. Sobresalen 3 aspectos. La primera razón esbozada por los participantes de la ENAHO es la falta de interés en el aprendizaje formal. De hecho, un 23,1% de las personas que no asiste al sistema educativo indica esta como la principal razón. En segundo lugar, aparece la imposibilidad de pagar estudios (17,6%) en tanto tener dificultades de aprendizaje se ubica en un tercer lugar (14,6%).

En aras de profundizar sobre lo anterior, el análisis centró su atención en 3 grupos con altas tasas de expulsión del sistema educativo: hombres, residentes de la Huetar Norte y menores no migrantes, todos viviendo en condición de pobreza. De nuevo, una amplia diversidad de situaciones puede ser visualizadas. Entre hombres menores en situación de pobreza, el nulo interés por estudiar se ubica muy por encima del promedio nacional acercándose al 28% de las respuestas. Algo similar se observa en cuanto a las dificultades de aprendizaje, razón que

aparece en una de cada cinco personas excluidas del sistema. Finalmente, limitaciones económicas para costear los estudios añade un 12,4% a la explicación de este grupo.

Cuando la valoración se mueve hacia las personas residentes de la Huetar Norte, la composición de las respuestas experimenta cambios importantes. Por ejemplo, problemas de acceso y obligaciones de cuidado surgen acá, cada una con el 27,2% de las respuestas, como las principales razones de no asistencia. Importante anotar que la falta de aprobación de las pruebas del MEP, que a nivel nacional apenas se eleva al 2,1% de las respuestas, acá aparece en tercer lugar (17,2%).

Finalmente, el grupo de menores no migrantes en pobreza concentra el 63% de los motivos de ausencia en 3 razones: bajo interés en estudios (29,2%), imposibilidad de pagarlos (17%) y problemas de aprendizaje (16,3%).

Cuadro 5

Razones para no asistir al sistema educativo formal, por característica individual

Razón/motivo	Hombres	Huetar Norte	No migrante
Tiene que trabajar	3,8	0,0	4,7
Prefiere trabajar	3,1	0,0	2,1
Tiene que cuidar niños, ancianos u otra	6,2	27,2	4,2
No puede pagar los estudios	12,4	0,0	17,0
Problemas de acceso al sistema escolar	10,3	27,2	3,9
Le cuesta el estudio	20,5	0,0	16,3
No está interesado en el aprendizaje formal	27,6	14,9	29,2
Enfermedad o discapacidad	3,1	13,6	2,2
No tiene edad	9,1	0,0	13,7
Falta ganar pruebas del MEP o exámenes	3,9	17,2	2,7
Tiene que ayudar en oficios domésticos	0,0	0,0	1,8
Otro	0,0	0,0	2,1

Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Condiciones materiales

El cuadro a continuación sintetiza las condiciones materiales en las que viven la niñez y adolescencia del país, dividiéndose para tales fines entre población menor de edad pobre y menor no pobre.

En materia de vivienda, es notorio el hecho que el porcentaje de hogares con vivienda propia (sea totalmente paga o en hipoteca) no sea substancialmente distinto entre los segmentos pobres y no pobres. Por ejemplo, mientras un 67,9% de los menores no pobres residen en vivienda propia, el porcentaje de aquellos en condición de pobreza extrema se ubica en el 63,3%.

Donde sí se observan distancias considerables es en calidad de la vivienda. Por ejemplo, un tercio de las residencias de menores en pobreza extrema se califica como inaceptable o eficiente, un porcentaje que es 1,7 veces superior al porcentaje en pobreza no extrema y 4,4 veces superior al de menores no pobres. La situación en hacinamiento por aposentos no varía

mucho: el porcentaje de niñez y adolescencia en extrema pobreza que reside en viviendas hacinadas es 10 veces superior al grupo no pobre.

La situación en materia de tenencia de activos muestra igualmente variantes de distinta naturaleza. Existe un grupo de bienes que se acerca a la tenencia universal sin importar el grupo socioeconómico al que se haga referencia. Entran acá, por ejemplo, la telefonía celular y las refrigeradoras, dentro de los activos seleccionados. Servicios como acceso a agua potable, electricidad y servicio sanitario también tienen esta particularidad.

Otro grupo de activos si crean diferencias importantes según grupo de pobreza. Por ejemplo, solo un 25% de los menores en pobreza extrema tienen acceso a una computadora en casa, porcentaje que se eleva a 36% entre pobres no extremos y 61,8% en no pobres. A ellos se le suma las brechas en acceso a Internet y a TV por cable, entre otros.

Finalmente, la tenencia de vehículos muestra algunas de las brechas más amplias. Menos del 1,5% de los menores en pobreza extrema tiene vehículo o moto en sus viviendas. Si bien la situación de los menores en pobreza no extrema mejora respecto al punto anterior, menos del 5% de este grupo posee vehículos en sus hogares.

Cuadro 6

Porcentaje de hogares con tenencia de activos o servicios por condición socioeconómico. 2022

	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza total
Vivienda				
% con vivienda propia		63,3	59,0	67,9
% viviendas inaceptables o deficientes		34,3	20,5	7,7
% hacinamiento por aposentos		12,4	4,4	1,3
Activos				
% con telefonía celular		97,9	99,6	99,5
% con refrigeradora		89,3	94,5	96,8
% con agua caliente		0,0	1,0	6,7
% con computador de cualquier tipo		25,1	35,9	61,8
% con TV de plasma, LED o LCD		9,82	20,71	56,34
	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza total	Pobreza total
% con TV convencional		2,95	5,33	7,68
% con TV cable paga		5,53	13,64	40,68
% con Internet		9,86	21,66	57,32
Vehículos				
% con tenencia de carro		1,41	4,5	31,87
% con tenencia de moto		1,12	3,07	12,7

Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Condiciones de entorno familiar de los infantes menores de 6 años

Tal y como se discutió en el capítulo anterior, existe una estrecha relación entre pobreza y desarrollo humano actual y futuro. Estas condiciones de vida se manifiestan, especialmente a futuro, en menores niveles cognitivos, aparición de determinadas enfermedades (particularmente crónicas), reducidos niveles de productividad e ingreso laboral y riesgos incrementales de incurrir en delitos y embarazo adolescente, entre otros. Además, la literatura tiende a concluir que la pobreza en los primeros años de vida (inclusive desde embarazo) suele tener impactos más significativos que aquella que se experimenta en infancia tardía o adolescencia.

Los desarrollos teóricos y empíricos al respecto han dedicado un significativo porcentaje de la investigación a valorar los mecanismos a través de los cuales las condiciones de pobreza afectan al desarrollo humano futuro. Sobresalen, entre otros, factores relacionados a la estimulación temprana durante la niñez, a la calidad de la paternidad/maternidad, a la disponibilidad de recursos, al acceso a servicios públicos y a las características del barrio o comunidad donde resida el infante.

Basado en lo anterior, y Utilizando la Encuesta de Mujeres, Niñez y Adolescencia del 2018 (EMNA-2018), este apartado indaga en condiciones de entorno familiar que experimenta la niñez costarricense vis-à-vis la situación de sus pares no pobres¹¹.

Un primer segmento identifica indicadores de estimulación temprana que se aproximan a partir de elementos como tenencia de material didáctico en el hogar, tiempo invertido en funciones formativas por parte de los padres y madres, y asistencia a programas de primera infancia, entre otros.

El cuadro 7 sintetiza algunos indicadores que aproximan las condiciones de entorno familiar en relación con el tema de la estimulación temprana y el desarrollo cognitivo en edades primarias. Para los tres indicadores, el patrón es básicamente el mismo: el quintil de menor riqueza rezagada considerablemente al desempeño de los dos últimos quintiles. Esto, sin embargo, no necesariamente es un patrón lineal, sino que debe valorarse como una tendencia con algunas consideraciones indicador-específicas. Por ejemplo, en cuanto al porcentaje de menores que asisten a programas de primera infancia, las menores tasas se ubican en los quintiles I y III si bien en términos generales la dispersión de los primeros cuatro quintiles es baja. No es sino hasta el quintil V que el porcentaje de asistencia rompe con esa condición al superar el 65% de matrícula en estos programas.

En cuanto a la disponibilidad de libros para infantes, dos indicadores requieren consideración. El primero se refiere al porcentaje de hogares con dicho material didáctico. Cerca de uno de cada tres hogares del quintil I posee este tipo de libros a disposición de la persona menor de edad, cifra que aumenta conforme se incrementa el nivel socioeconómico. Además de la baja proporción de hogares del quintil I con libros, el número promedio de ejemplares en ellos es

¹¹ La EMNA 2018 no compila información sobre ingresos y por lo tanto no es posible utilizar líneas de pobreza al estilo tradicional para identificar aquellas personas en privación. Alternativamente, se utilizará el Índice de Riqueza construido por la misma encuesta y que divide a la población en quintiles.

igualmente reducida. Según información disponible, el hogar del quintil V posee 1,8 veces más libros que un hogar del quintil I (i.e. 6 libros versus 3,3 libros).

Cuadro 7

Indicadores de estimulación temprana por grupo socioeconómico. 2018

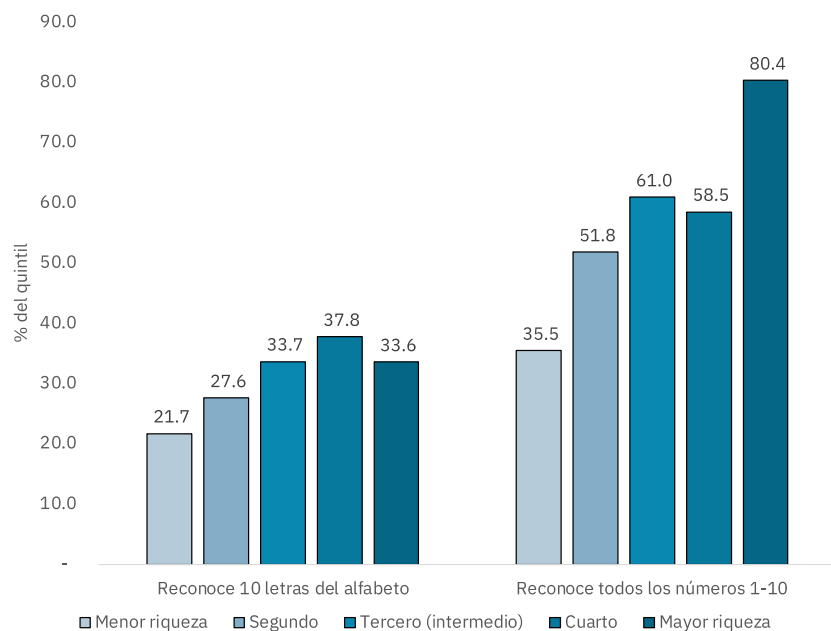
Grupo de riqueza	Disponibilidad de libros	% hogares con libros	Asistencia a programa primera infancia
Menor riqueza	3,35	35,2%	41,9
Segundo	4,06	51,0%	48,8
Tercero	4,86	66,1%	41,1
Cuarto	5,33	74,2%	43,3
Mayor riqueza	6,00	86,1%	65,5

Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

Algunos resultados de conocimiento en primera infancia muestran a su vez una correlación importante con los indicadores antes referidos. Dos indicadores se valoraron al respecto: el porcentaje de menores de 3 y 4 años que reconoce al menos 10 letras del alfabeto y el porcentaje que reconoce los números del 1 al 10. Dos aspectos sobresalen. Primero, el bajo porcentaje de infantes que logra leer al menos 4 palabras, sin distinción de su condición socioeconómica. A nivel nacional, menos del 30% de los menores distingue por lo menos 10 letras del alfabeto mientras un 54% distingue los números del 1 al 10. Segundo, en ambos casos los primeros dos deciles presentan las menores tasas de respuesta positiva mientras que los siguientes tres quintiles se separan de ese grupo en diferentes grados. De hecho, en el indicador de reconocimiento numérico, la brecha entre I y V quintil es de casi 45 puntos mientras la distancia entre el IV y el V quintil es de 22 puntos. En el indicador sobre reconocimiento del alfabeto, las distancias son mucho menores.

Gráfico 6

Porcentaje de menores 3-4 años que reconoce al menos 10 letras del alfabeto y el porcentaje que reconoce los números del 1 al 10



Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

El involucramiento parental y los patrones de crianza también juegan un rol fundamental en el desarrollo humano de los menores de edad, según fue visto en el segmento teórico. Dos aspectos fueron seleccionados. El primero se refiere a la participación de padres y madres en actividades de formación de sus hijos e hijas, mientras el segundo indicador se relaciona con la aplicación de medidas correctivas y disciplinarias en los hogares.

En cuanto a la primera categoría, el cuadro 8 muestra tres patrones relevantes. El primero es que las tasas de participación suelen ser bajas cualquiera que sea la actividad formativa a la que se haga referencia. En el caso de lectura de libros, la mayor tasa observada se aproxima al 40% mientras que en el caso de experiencias fuera del hogar los mayores valores rondaron el 50% de los menores.

Segundo, como se ha documentado en otros análisis en materia de uso del tiempo intra-hogar, la mujer suele llevar la pauta. En cuanto a lectura de libros, un 33,3% de las madres y un 13,3% de los padres afirmaron haber desarrollado esa actividad con sus hijos. En cuanto a salir con el infante, las tasas respectivas fueron del 45,4% y 24,4%.

Finalmente, la evidencia sugiere que es más fuerte la relación entre condición socioeconómica del padre y su tendencia a participar más activamente de las actividades mencionadas que cuando nos referimos a la madre. El rango de tasas entre madres, dicho de otra forma, es más estrecho y no necesariamente crece conforme se escala en el grupo socioeconómico. Por ejemplo, en cuanto a la lectura de libros, las tasas entre madres van de 28,4% a 39,9% teniendo el tercer quintil un mayor porcentaje que el quinto quintil. Entre padres, la situación cambia sustantivamente al punto que el rango se extiende a 8,2%-23,3%. Cuando el análisis se refiere a actividades fuera del hogar, el rango entre madres se ubica entre 42% y 52% mientras que

entre padres es del 18% al 34%. En todos los casos, los padres y madres de quintiles de menor posición socioeconómica suelen mostrar menos tasas de participación.

Cuadro 8

Porcentaje de padres y madres que participaron de actividades con sus hijos

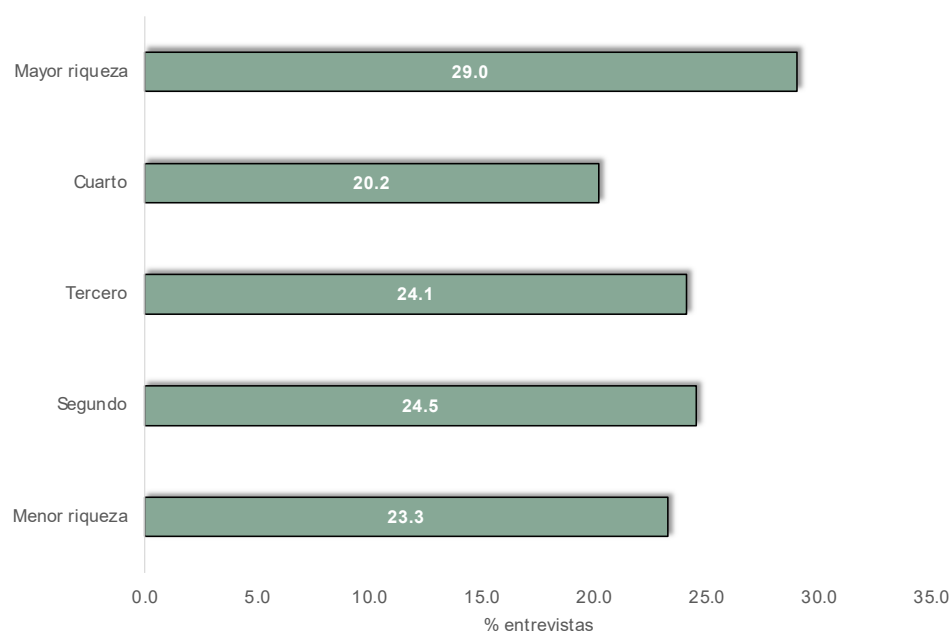
Grupo de riqueza	¿Leyó libros?		¿Salió con el menor?	
	Madre	Padre	Madre	Padre
Menor riqueza	28,4%	8,2%	42,0%	18,0%
Segundo	30,4%	9,5%	43,8%	22,2%
Tercero	39,9%	17,0%	52,1%	27,7%
Cuarto	33,3%	14,3%	41,1%	25,8%
Mayor riqueza	38,9%	23,3%	50,7%	34,1%

Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

La literatura también ha hecho de la disciplina intra-hogar un elemento de investigación por las eventuales implicaciones que el castigo físico podría tener en las condiciones futuras de desarrollo humano del menor. A nivel general, una de cada cuatro personas entrevistadas con la EMNA considera que el castigo físico es necesario para educar correctamente a los menores. Este porcentaje no difiere grandemente entre segmento socioeconómicos, como se observa en el siguiente gráfico. Dicho de otra forma, las tres cuartas partes de los padres/madres no consideran necesario el castigo físico para educar. Eso sí, lo anterior no implica que no sea utilizado de forma regular para intentar corregir determinados comportamientos puntuales.

Gráfico 7

Porcentaje de entrevistados que considera necesario el castigo físico para educar

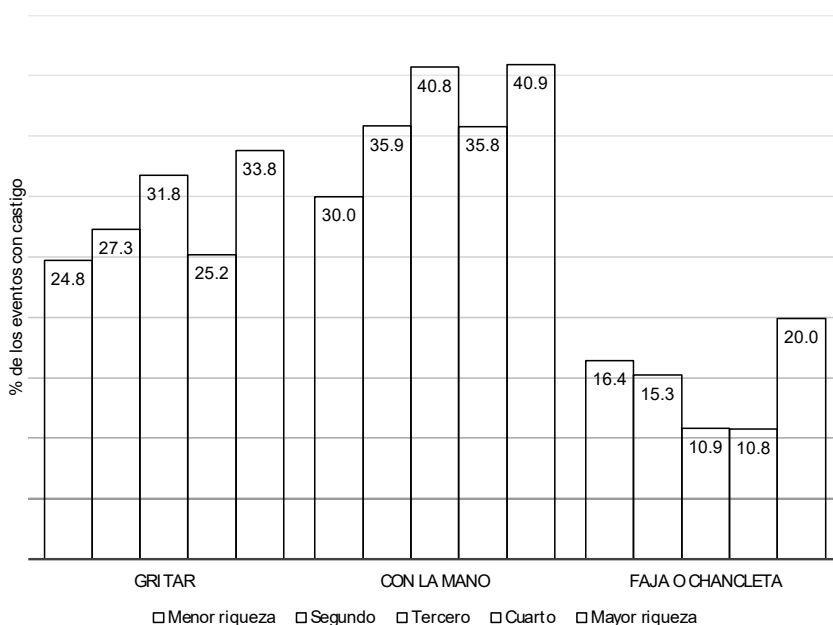


Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

De los 8 castigos referidos en la encuesta, los tres más utilizados son el grito, el golpe con la mano y el uso de faja o chancleta, todos utilizados en más del 15% de los casos que “ameritaran” el castigo. Individualmente, el nalgueo con la mano aparece como el castigo más frecuentemente usado (35,9% de los casos) mientras el gritar fuertemente es el segundo, con un 28% de los eventos. Sin embargo, de las derivaciones a partir de la información disponible, sobresalen dos datos en la materia. La primera es que el quintil V aparece de forma persistente como uno de los dos grupos socioeconómicos que más aplican castigo físico. Para los tres castigos seleccionados, el grupo de mayor condición socioeconómica aparece en todos en primer lugar o compartiendo esa posición con algún otro grupo. Por su lado, el quintil I suele ubicarse en los que menos castigo aplican. Como corolario a lo anterior, resulta interesante anotar que el quintil V es quien más aplica la estrategia de “darle otra cosa” el infante cuando comete una falta disciplinaria. Esto se traduce como una forma de ignorar el hecho cuando la situación emerge. En total, 52,7% de los padres y madres aplican esta opción en el quinto quintil, unos 19,5 puntos por encima al primer quintil.

Gráfico 8

Uso de castigo físico según quintil socioeconómico
(porcentaje de eventos)



Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

Finalmente, resulta de interés considerar algunos patrones nutricionales emanados a partir de la EMNA-2018. Para ello, el análisis estimó el porcentaje de infantes que consumió determinado grupo de alimentos básicos el día previo a la encuesta. En general, el consumo de algunos alimentos regulares en la dieta nacional por parte de la niñez costarricense suele ser bajo, con excepciones. Por ejemplo, salvo el quintil IV, el consumo de pescado no alcanza al 10% de la población infantil en tanto la ingesta de leche ronda apenas el 30%. A lo interno de las distintas categorías, resulta notable apuntar que el quintil V aparece de nuevo como el segmento que menos consume leche, huevos, pescado y gallo pinto.

Cuadro 9

Porcentaje de menores que ingirió alimentos seleccionados

Quintil	Leche	Granos	Mango o papaya	Huevos	Pescado	Gallo pinto
Menor riqueza	31,7	71,4	28,8	47,8	7,0	40,7
Segundo	31,4	74,6	40,9	33,5	4,4	35,1
Tercero	29,2	63,2	39,2	35,2	5,2	34,9
Cuarto	35,4	80,5	42,5	48,2	25,2	31,1
Mayor riqueza	24,8	65,0	42,4	24,1	7,0	17,5

Fuente: Elaboración con EMNA-2018.

Acceso a programas sociales

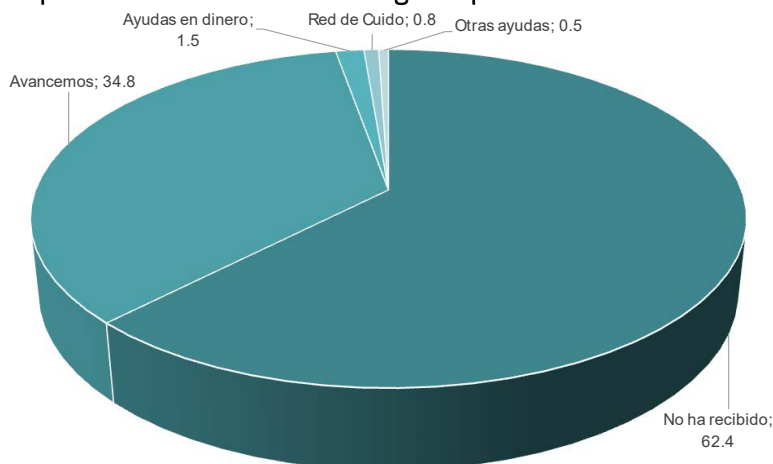
El tercer segmento de interés detalla las condiciones de acceso a programas sociales, especialmente aquellos administrados por el IMAS. A nivel global respecto al grupo de análisis de este trabajo, un 62,4% asegura no haber recibido ningún tipo de apoyo institucional en la materia. Del 37,6% que sí ha sido beneficiada por algún tipo de subsidio, las becas de Avancemos son las más recurrentes (34,8% del total de personas). Según estimaciones a partir de la ENAHO 2022, un total de 158,575 menores de 18 años en situación de pobreza fueron beneficiados con ese programa. Las ayudas en dinero (1,5% del total) por su lado, ha beneficiado a 6,827 personas que recibieron en promedio ¢20,169 por mes. Este monto es cercano al valor de la brecha de pobreza analizada secciones arriba.

Vale la pena considerar dentro de este segmento la baja cobertura de la red de Cuido y otras modalidades aledañas. En total, la ENAHO reporta 3,534 menores asistiendo a estos servicios de los cuales 1,466 pertenecen al segmento 0-3 años, 1,869 al de 4 a 7 años y 199 al de 8-12 años. Las tasas de cobertura respectivas se elevarían al 2% para el grupo 0-3 años en condición de pobreza, 1,8% para 4-7 años y apenas 0,1% para 8-12 años¹². Cabe recordar que, según la legislación vigente, los servicios de cuidado deberían cubrir a toda la población de 0 a 12 años.

¹² Los datos corresponden únicamente a la red de cuidado gestionada por el IMAS. No se incluyen menores beneficiarios de PANI y de los CEN-CINAI en este apartado.

Gráfico 9

Composición de los beneficios otorgados por el IMAS a menores en condición de pobreza. 2022



Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Individualmente, las personas infantiles y adolescentes menos beneficiadas por el IMAS (en cuanto al porcentaje que reporta no recibir subsidio alguno) suelen vivir en la región Central, en ámbitos urbanos, de origen migrante. Particularmente en este último grupo, únicamente el 12,1% de los menores migrantes en pobreza reportan recibir algún subsidio del IMAS, porcentaje muy alejado del 38,8% de los menores no migrantes en pobreza. Los subsidios monetarios otorgados por el IMAS a hogares con menores en pobreza representan, en promedio, un 4,1% de su ingreso neto, un 20,3% de la línea de pobreza rural y un 15,7% de la línea de pobreza urbana.

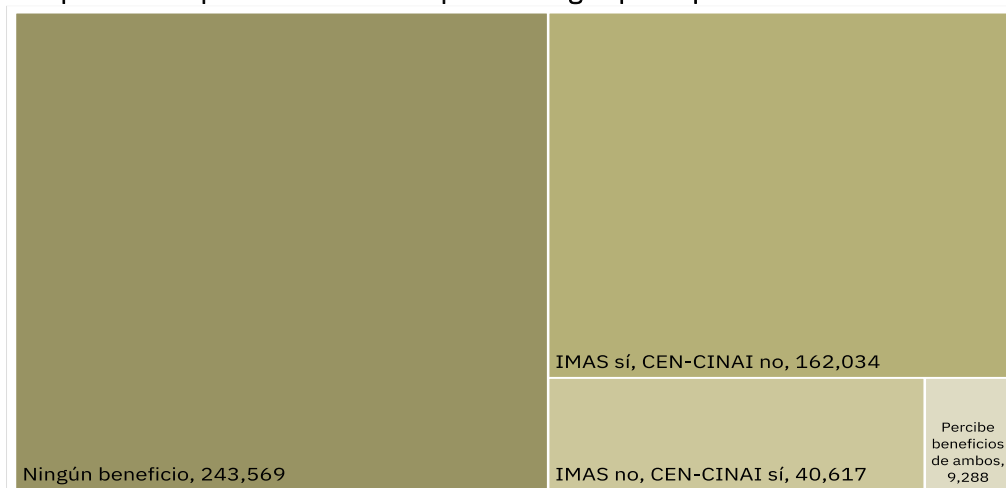
En cuanto al acceso a los servicios de los CEN-CINAI, se estima que 49,905 personas menores de edad en pobreza se ven beneficiadas por esquemas como atención en el centro infantil, comidas servidas, paquete alimentario o entrega de leche. Esto significa que un 10,9% de los menores en pobreza son cubiertos por este programa con la particularidad que algunas personas perciben dos o más beneficios. Individualmente, un 15,1% de las personas menores pobres de la Huetar Caribe no perciben beneficio alguno de los CEN-CINAI, siendo esta la mayor tasa a nivel regional. Los resultados de cobertura entre otros sub-grupos muestran bajísimas tasas entre menores migrantes (2% versus 11,6% en menores no migrantes) en tanto un tercio de la primera infancia accede a los servicios vía recepción de leche mayoritariamente. La cobertura del rango 8-12 años es prácticamente nula. Si bien en el diseño del programa la población beneficiaria se ubica hasta los 12 años y 11 meses, es posible que en la práctica los CEN-CINAI estén priorizando a la población menor a 8 años, de ahí la cobertura. Por su lado, las tasas de cobertura por zona y por sexo no difieren sustantivamente entre los grupos que las conforman.

Por último, al conjuntar la cobertura de los programas del IMAS con aquello de los CEN-CINAI, los datos resultados permiten visualizar dos cosas. La primera es que 243,569 menores en situación de pobreza no han sido beneficiados por ninguna de las dos instituciones. Esto representa un 53,5% del grupo bajo estudio. Segundo, 9,288 menores pobres se ubican en el grupo opuesto, es decir, son beneficiarios de algún apoyo del IMAS y al mismo tiempo se

benefician del CEN-CINAI. La combinación más frecuente en este caso es la recepción de la beca de Avancemos con la entrega de leche (45,7% de ese grupo).

Gráfico 10

Composición de población menor en pobreza según participación en beneficios IMAS y CEN-CINAI



Fuente: Elaboración a partir de Enaho 2022.

Inventario de Programas Públicos Selectivos a Niñez y Adolescencia

Introducción

Este capítulo describe los principales programas selectivos en los que se demuestra el compromiso del Estado Costarricense con la niñez y adolescencia, programas que han impactado la vida de la población menor de edad en el país y que responden a la Constitución Política de Costa Rica, en su Artículo N°50, que indica que *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (...)”* lo cual garantiza el respeto y la protección a los derechos fundamentales de esta población. Esto implica promover la participación de estos grupos, brindarles una protección especial, asegurarles el acceso a salud, educación, protección social, cultura, deportes, vivienda, entre otros para salvaguardar su bienestar y desarrollo, reconociéndolos como sujetos de derechos.

La inversión en niñez y adolescencia responde a su vez a compromisos internacionales de los cuales el país es signatario, como la Convención sobre los Derechos del Niño. La Convención sobre los Derechos del Niño es un tratado internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, del cual Costa Rica es parte y por lo cual ha acogido las medidas para destinar los recursos necesarios para la atención de la niñez y adolescencia.

Desde su adopción, la Convención ha sido un instrumento fundamental para impulsar cambios legislativos y políticas a nivel nacional para mejorar la situación de los niños y promover su bienestar. La inversión en programas de niñez y adolescencia en Costa Rica es fundamental para garantizar el desarrollo integral de los niños y jóvenes del país. El Estado Costarricense y sus gobernantes han reconocido la importancia de esta inversión y ha implementado varias iniciativas y políticas en este sentido.

Para este capítulo se han seleccionado programas de distinta naturaleza, haciendo referencia aquellos de inversión directa e indirecta, comprendiendo la inversión de los recursos como garantes en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Se ha elaborado una recopilación de los programas de mayor inversión en el país y con trayectoria a lo largo del tiempo en las instituciones públicas, que demuestran la importancia de destinar recursos para el desarrollo y la generación de oportunidades en la población.

Breve reseña sobre la inversión pública en niñez y adolescencia

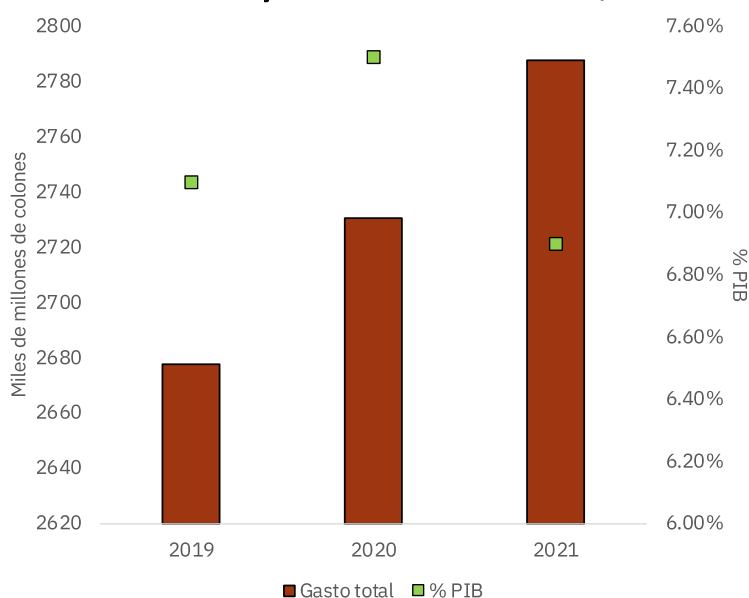
Este segmento resume los principales hallazgos de la serie “Estimación de los recursos públicos destinados a la niñez y a la adolescencia en Costa Rica”, investigación donde participan el PANI, Unicef y la Universidad de Costa Rica a través del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Para fines del presente apartado, la exposición de resultados se realiza para los años 2019 y 2021 considerando que el 2018 (primer año de la serie) no es un comparable al introducirse cambios metodológicos en el 2019 mientras que el año 2020 es atípico debido a los efectos de la pandemia por covid-19.

Principales resultados generales

Según el estudio del PANI, la inversión en niñez y adolescencia ascendió a ₡2,787,7 miles de millones en el 2021, cifra que significó un 6,9% del PIB. Si se compara con los dos años previos, los resultados denotan una leve contracción en términos reales así como una caída en términos del PIB. De esta forma, mientras en el 2019 el país invirtió ₡2,701 miles de millones reales (colones de diciembre 2020), para el 2021 ese monto había disminuido a ₡2,699 miles de millones. En términos prácticos, la inversión en el sector se ha mantenido estable durante estos tres años. Cuando la evolución del gasto se mide en términos del PIB, la asignación tiende a mostrar una leve reversión pasando del 7,1% al 6,9%.

Gráfico 11

Inversión total en niñez y adolescencia en Costa Rica, miles de millones y porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración con base en Informes.

Múltiples patrones se visualizan en torno a la dinámica del gasto en niñez y adolescencia en los tres años bajo estudio. En primer lugar, cada vez más un porcentaje mayor de las inversiones tienen un *destino directo*, es decir, los fondos se ejecutan en servicios y actividades que llegan a manos de las personas menores de edad. Así, mientras en el 2019 un 80,8% del gasto tuvo esa condición, en el 2021 dicho porcentaje había subido al 83%.

Desde la perspectiva de la persona beneficiaria, dos condiciones prevalecen. La primera es que el segmento adolescente absorbe la mayor proporción de recursos con un 41% del total, valor muy similar al 2019 (41,2%). Por su lado, la primera infancia recibe un 22%, habiendo visto caer su peso en 0,7 puntos porcentuales respecto al 2019. En término per cápita, además, la primera infancia es el segmento que recibe menor asignación presupuestaria con un valor estimado a los ¢2,0 millones por año en tanto la niñez y la adolescencia perciben montos muy similares entre sí (¢2,5 millones y ¢2,4 millones, respectivamente). Eso sí, cabe destacar que desde el 2019 al 2021, la inversión nominal en primera infancia creció 17,6% en contraste al 13,6% en niñez. El gasto en adolescencia se mantuvo inalterado, lo que significa haber perdido valor real en esos años. Durante el 2020, primer año de pandemia por COVID-19, vio caer de forma importante la inversión en adolescencia, tendencia no observada en los otros dos segmentos etarios.

Por sexo, el 51% de las personas beneficiarias son hombres con una leve tendencia a caer en estos años. Para el 2019-2020, ese porcentaje se ubicó en torno al 52% y a partir del 2021 se reporta un 0,1% del gasto asignado a grupos trans. El 7% de las personas receptoras del gasto tienen alguna condición de discapacidad mientras el 6% son indígenas o negras afrodescendientes.

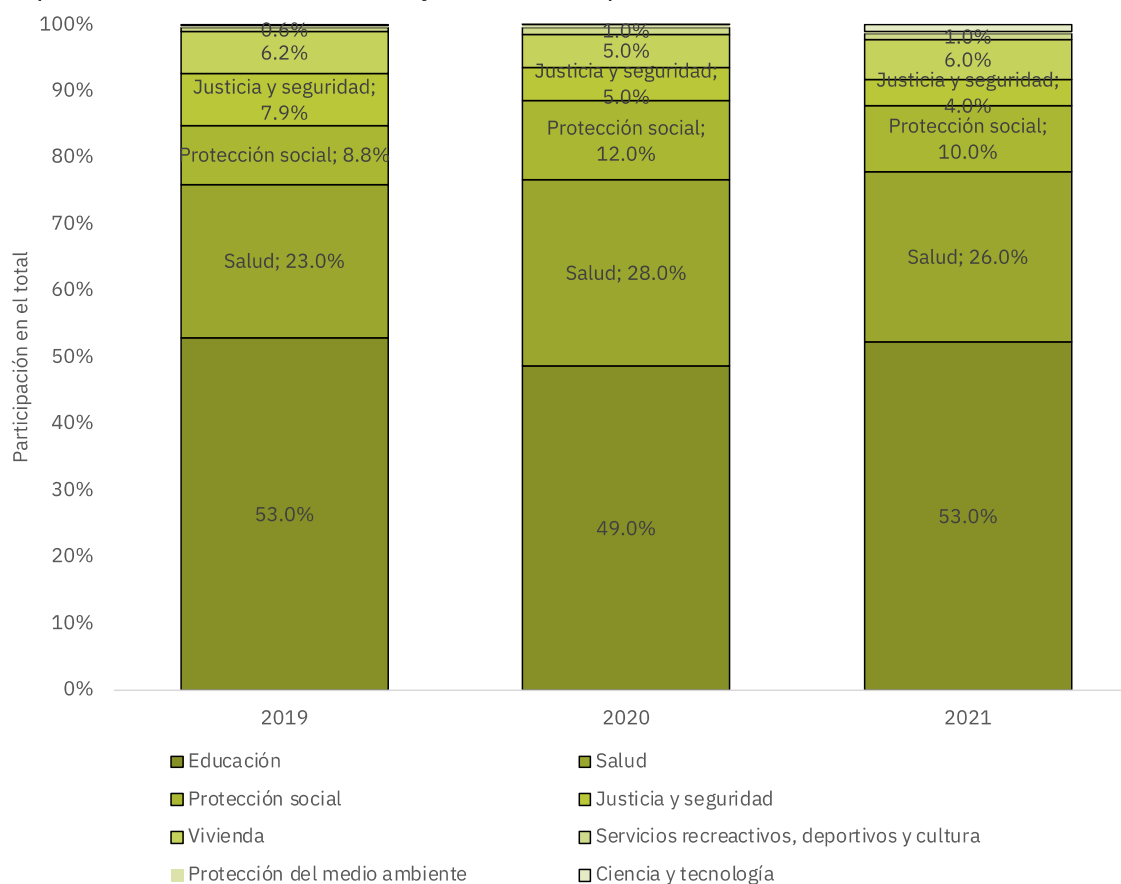
Regionalmente, el 52% de la inversión se destina a la región Central mientras la Pacífico Central recibe 13% y la Huetar Caribe y Brunca un 11% cada una. La asignación a la región Central es similar a su peso en la estructura poblacional de la niñez y la adolescencia, mismo que asciende a 54,8%. Algo similar sucede con la región Huetar Caribe (11,6%). En cambio, para la Brunca y la Pacífico Central, cuyo peso poblacional no supera el 8% nacional, la participación en el gasto es considerablemente mayor. Para la Chorotega y la Huetar Norte, la situación es la contraria, recibiendo un peso menor a su fracción poblacional.

En relación con su participación en el 2019, las regiones ganadoras fueron la Central, la Caribe, la Pacífico Central y la Brunca. La región Chorotega perdió casi 6 puntos de participación mientras la Huetar Norte vio caer su peso relativo en el gasto en 3,3 puntos porcentuales.

La composición del gasto en niñez y adolescencia muestra un claro dominio del sector educativo como destino principal de los recursos. Si bien durante el 2020 su peso relativo cayó por debajo del histórico, el patrón visto en otros años es que educación recibe el 53% de los fondos en tanto salud añade un 26% extra. Junto a protección social, los tres sectores contabilizan el 90% de la inversión del sector. Si bien su peso es marginal dentro de la composición total, algunos destinos como ciencia y tecnología y el de servicios recreativos, deportivos y culturales vieron multiplicar su presupuesto de forma importante.

Gráfico 12

Composición de la inversión en niñez y adolescencia, por sector. 2019-2021



Fuente: Elaboración con base en Informes.

Programas existentes: un breve sumario

Para invertir en programas de niñez y adolescencia, es importante considerar diversas áreas que promuevan su salud, educación, protección social, deporte, cultura, ciencia y tecnología, así como aspectos sociales y políticos y el acceso a la vivienda. A continuación, se describen cada una de estas áreas en detalle:

- **Salud:** Los programas de niñez y adolescencia deben enfocarse en garantizar una atención integral de salud. Esto incluye la promoción de hábitos saludables, la prevención de enfermedades, la atención primaria, la nutrición adecuada y acceso a servicios médicos de calidad. Asimismo, se deben implementar campañas de vacunación, programas de salud mental y apoyo psicológico, y garantizar la atención especializada para enfermedades crónicas o discapacidades.
- **Educación:** La inversión en educación es fundamental para el desarrollo de los niños y adolescentes. Los programas educativos deben incluir una educación inclusiva y de calidad, desde la educación inicial hasta la educación superior. Esto implica el acceso a escuelas bien equipadas, docentes capacitados, currículos actualizados y adaptados a las necesidades

individuales, así como programas de apoyo educativo para aquellos en situación de vulnerabilidad.

- **Protección social:** Los programas de protección social buscan garantizar los derechos y la integridad de los niños y adolescentes. Esto implica implementar políticas y medidas que prevengan el abuso, la explotación, el trabajo infantil, la trata de personas y la violencia en todas sus formas. Además, se deben establecer sistemas de protección que brinden atención y rehabilitación a los niños y adolescentes en situación de riesgo o vulnerabilidad, como aquellos que han sido víctimas de violencia, abandono o desplazamiento.
- **Deporte y cultura:** El fomento del deporte y la cultura en la infancia y adolescencia contribuye a su desarrollo integral. Los programas en esta área deben promover la participación activa en actividades deportivas, recreativas y artísticas. Esto no solo favorece la salud física, sino que también promueve habilidades sociales, trabajo en equipo, creatividad y autoexpresión. Se deben crear espacios seguros y accesibles para que los niños y adolescentes puedan participar en estas actividades.
- **Ciencia y tecnología:** La inversión en ciencia y tecnología es esencial para preparar a los niños y adolescentes para el futuro. Los programas en esta área deben fomentar el interés por la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Esto implica brindar acceso a recursos tecnológicos, laboratorios equipados, capacitación en habilidades digitales y promover la investigación científica desde temprana edad. Además, se deben fomentar la alfabetización digital y el uso responsable de la tecnología.
- **Aspectos sociales y políticos:** Los programas de niñez y adolescencia deben considerar los aspectos sociales y políticos que afectan a esta población. Esto implica promover la participación ciudadana de los niños y adolescentes, brindarles espacios para expresar sus opiniones y ser tomados en cuenta en la toma de decisiones que los afecten.
- **Vivienda:** El área de vivienda es fundamental para el bienestar de la niñez y la adolescencia. Invertir en programas de vivienda para esta población implica asegurar condiciones adecuadas y seguras para promover su salud, seguridad y estabilidad.

Estas áreas consideran la oferta programática de instituciones que ejecutan programas y destinan parte de su presupuesto para su ejecución, ya sean recursos provenientes de Gobierno Central, del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y de leyes específicas, que además se desagregan según su nivel de focalización: inversión directa o inversión indirecta. La inversión directa considera aquellos recursos públicos que se destinan de forma directa a los niños, niñas y adolescentes en forma de programas y proyectos, mientras que la inversión indirecta considera aquellos dirigidos a la población en general y que inciden en forma directa en el cumplimiento de derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes (p.ej. programas de vivienda).

El inventario inicial incluye los programas presentados en el Anexo 1. Del mismo se desprende la existencia de 38 programas en total, de los cuales 31 son de inversión directa y 7 programas de inversión indirecta. Todos tienen como común denominador la protección de derechos y el desarrollo de la niñez y adolescencia. El PANI y el IMAS son las instituciones con mayor cantidad

de participaciones en programas orientados a este grupo etario con 8 cada una¹³. Los CEN-CINAI, SUTEL y el MEP (en cuanto a programas de protección social) son otras de las organizaciones con peso importante en el portafolio.

De la lista elaborada de programas en el país dirigidos a la niñez y adolescencia para el cumplimiento de sus derechos, existen algunos que destacan por su orientación hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en la reducción de la pobreza. De ellos, este apartado ha seleccionado los siguientes cuatro, según el tamaño de la población cubierta y el presupuesto percibido:

- Instituto Mixto de Ayuda Social: Programa Avancemos.
- Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil: conformado por los beneficios de Cuidado y Desarrollo Infantil del IMAS, Centros Integrales y Desarrollo Infantil- CIDAI del PANI y Atención y Protección Infantil del CEN-CINAI.
- Programas de Equidad (dos programas): Programa alimentación y nutrición escolar y del adolescente (PANEA) y Programa de transporte para estudiantes.

Descripción de principales programas

Este segmento muestra brevemente las principales características de los cuatro programas selectivos anteriormente considerados.

IMAS-Avancemos

Este es un programa de transferencias monetarias condicionadas que tiene como objetivo principal reducir la pobreza y mejorar el acceso a la educación. Brinda apoyo económico a familias de bajos ingresos con niños y adolescentes en edad escolar, siempre y cuando cumplan con requisitos de asistencia escolar y atención médica.

El programa Avancemos, al ser un programa de transferencias monetarias condicionadas, se basa en las disposiciones de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662 y sus reformas, así como su reglamento vigente que es el decreto ejecutivo 43189-MTSS, que establece los lineamientos generales para la asignación de beneficios y transferencias a las familias en situación de vulnerabilidad, incluyendo los requisitos y las condiciones para acceder al programa y la Ley N°9617 “Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos”

El Informe UNICEF 20021-2021, Avances y Desafíos de la Niñez y Adolescencia en tiempos de pandemia por COVID 19, señala que:

“en un esfuerzo para fortalecer «Avancemos» y «Crecemos», dos de los principales programas sociales de protección de la niñez del país, UNICEF se alió con el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica para analizar sus resultados y brindar recomendaciones basadas en evidencia, con el objetivo de ampliar la cobertura y la eficacia de estos dos programas de transferencias monetarias condicionadas, que hasta la fecha benefician a 391 905 niñas y

¹³ Algunos programas están integrados por dos o más entidades.

niños. Además, el estudio demostró los impactos socioeconómicos potencialmente funestos sobre las familias pobres y en pobreza extrema si se redujera el financiamiento de estos programas, así como el aumento de la exclusión educativa” (UNICEF, pag 23, 2022)

Cabe destacar que en el año 2019 el IMAS incorpora el programa Creceamos bajo el decreto ejecutivo 41,569 ME-MTSS-MDHIS, el cual traslada los recursos del Fondo Nacional de Becas (FONABE) a esta institución, con ejecución diferenciada hasta el año 2021, posteriormente se fusionan en un solo rubro de metas físicas y presupuestarias con el programa Avancemos. Estos recursos benefician a niños de educación preescolar y primaria.

El programa ha tenido un impacto significativo, especialmente en la reducción de la pobreza y en la mejora del acceso a la educación para niños y adolescentes. A continuación, se detallan algunos de los impactos positivos del programa:

- **Reducción de la pobreza:** Avancemos ha contribuido a reducir la pobreza en las familias beneficiarias al brindarles transferencias monetarias condicionadas. Estas transferencias permiten a las familias cubrir necesidades básicas, como alimentación, vestimenta y vivienda, lo que ha mejorado su bienestar económico y ha disminuido la vulnerabilidad de los niños y adolescentes a la pobreza extrema.
- **Inclusión educativa:** El programa ha fomentado la asistencia escolar regular de los niños y adolescentes, ya que uno de los requisitos para recibir las transferencias es mantener una asistencia escolar adecuada. Esto ha ayudado a reducir la deserción escolar y garantizar que los beneficiarios tengan acceso a la educación, lo que a su vez aumenta sus oportunidades de desarrollo a largo plazo.
- **Mejora del rendimiento académico:** Avancemos también ha tenido un impacto positivo en el rendimiento académico de los beneficiarios. Al recibir el apoyo económico, las familias pueden asegurar que sus hijos tengan los materiales escolares necesarios y puedan acceder a recursos educativos adicionales. Esto ha contribuido a un mayor éxito académico y ha fomentado la igualdad de oportunidades educativas.
- **Reducción de la brecha de desigualdad:** El programa ha contribuido a reducir la brecha de desigualdad social al brindar apoyo a familias en situación de vulnerabilidad. Al garantizar que los niños y adolescentes tengan acceso a recursos básicos y educación, se está trabajando para disminuir las desigualdades sociales y brindar oportunidades equitativas a todos los niños y adolescentes del país.

Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

La ley 9220 y sus reformas en su artículo N° 1 indica que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral, Según lo indica en el artículo 4 de la Ley No 9220, la REDCUDI está conformada por los diferentes actores sociales, sean públicos, mixtos o privados, que por mandato legal ostenten competencia, o por iniciativa privada desarrollen actividades en materia de atención integral, protección y desarrollo infantil. Esta Red se nutre de beneficios institucionales de los programas CIDAI del PANI, Cuido y

Desarrollo Infantil del IMAS y Protección Infantil de la Dirección Nacional de CEN-CINAI. La REDCUDI está dirigida a niños de 0 a 12 años.

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil es un programa de gran importancia para la población de 0 a 12 años y sus familias, a continuación, se enumeran algunos aspectos de su impacto:

- **Cuidado y desarrollo de la primera infancia:** La REDCUDI se centra en la atención y el desarrollo integral de los niños y niñas en sus primeros años de vida. Esta etapa es fundamental para sentar las bases de un desarrollo saludable y exitoso en el futuro. Proporcionar un cuidado de calidad durante esta etapa crítica contribuye al desarrollo cognitivo, emocional, social y físico de los niños.
- **Apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral:** La REDCUDI ofrece servicios de cuidado infantil que permiten a los padres y madres trabajar o estudiar, sabiendo que sus hijos están siendo atendidos en un entorno seguro y estimulante. Esto facilita la conciliación de la vida familiar y laboral, lo cual es fundamental para el bienestar de las familias y el desarrollo económico del país.
- **Promoción de la igualdad de oportunidades:** La REDCUDI procura garantizar que los niños y las niñas prioritariamente aquellos en condición de pobreza y vulnerabilidad tengan acceso a los servicios de cuidado y desarrollo de calidad, esto principalmente por la fuente de sus recursos el FODESAF y la normativa propia de las instituciones que otorgan beneficios, los prestan de forma directa o permiten a través de convenio el acceso a los servicios. Esto contribuye a reducir las brechas de desigualdad desde edades tempranas para la generación de oportunidades de desarrollo y aprendizaje.
- **Estimulación temprana y educación inicial:** La REDCUDI se enfoca en proporcionar una estimulación temprana adecuada y una educación inicial de calidad, durante los primeros años de vida, el cerebro de los niños tiene una gran plasticidad y capacidad de aprendizaje. El acceso a un entorno enriquecedor, con estímulos adecuados y interacciones positivas, favorece el desarrollo cognitivo y emocional de los niños, preparándolos para el éxito académico y social en etapas posteriores de su vida.

El Informe UNICEF 20021-2021, Avances y Desafíos de la Niñez y Adolescencia en tiempos de pandemia por COVID 19, señala que:

- “Menos del 10 % de la población menor de 4 años se beneficia de los servicios de cuidado.
- La coordinación intra e interinstitucional insuficiente (OECD, 2017).
- El país no contaba con información sobre todas las alternativas de cuidado (centros infantiles), lo que limitó la toma de decisiones, por ejemplo, en temas de la cobertura por regiones (provincia, cantón, distrito).
- Las alternativas de cuidado (centros infantiles) tienen diferentes estándares en la calidad de la prestación de sus servicios para atender a la niñez.
- Los niños y las niñas tienen un acceso limitado a servicios en desarrollo integral de la primera infancia. Solo el 63 % de los niños y las niñas de 3 a 5 años del quintil más pobre tiene un

desarrollo infantil adecuado, en contraste con el 93 % de aquellos del quintil más alto (EMNA/MICS, 2018)” (UNICEF, pag.24, 2022)

Los programas de equidad del Ministerio de Educación Pública

Cómo lo indica la página web del Ministerio de Educación Pública www.mep.go.cr, el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) es un programa, que ofrece alimentación complementaria a la población estudiantil, que procura promover hábitos de alimentación saludables. Mientras que el Programa de Transporte Estudiantil es un mecanismo de derecho que se traduce en beneficios económico dirigido a niños, niñas y adolescentes, que, por su condición socioeconómica, distancias y acceso a los medios de transporte necesitan de este apoyo para avanzar en su proceso educativo. Estos programas de equidad del Ministerio de Educación Pública desempeñan un papel fundamental en la promoción de una educación inclusiva, igualitaria y de calidad para todos los estudiantes, buscan eliminar las desigualdades, garantizar el acceso a la educación y promover el desarrollo integral de todos los estudiantes, independientemente de sus circunstancias personales.

Dentro de los principales beneficios identificados para estos programas se encuentran los siguientes:

- **Acceso igualitario a la educación:** Los programas de equidad del MEP se centran en garantizar el acceso igualitario a la educación para todos los niños y jóvenes, sin importar su origen socioeconómico, género, etnia o ubicación geográfica. Estos programas buscan eliminar las barreras que impiden que ciertos grupos de estudiantes accedan a la educación y promueven la inclusión de estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- **Reducción de las brechas educativas:** Los programas de equidad del MEP trabajan para reducir las brechas educativas existentes entre diferentes grupos de estudiantes. Estas brechas pueden deberse a desigualdades socioeconómicas, culturales o geográficas. Al proporcionar apoyo adicional a los estudiantes en situación de vulnerabilidad, como becas, recursos educativos o programas de refuerzo, se busca nivelar las oportunidades y mejorar los resultados educativos de todos los estudiantes.
- **Atención a la diversidad:** Los programas de equidad también tienen en cuenta la diversidad de los estudiantes, incluyendo a aquellos con discapacidades, necesidades educativas especiales o que pertenecen a comunidades indígenas o afrodescendientes. Estos programas buscan asegurar que todos los estudiantes reciban una educación inclusiva y de calidad, adaptada a sus características y necesidades específicas.
- **Promoción de la igualdad de género:** Los programas de equidad del MEP también trabajan para promover la igualdad de género en el sistema educativo. Esto implica garantizar que las niñas y mujeres tengan las mismas oportunidades de acceder, permanecer y prosperar en la educación, así como abordar estereotipos de género y fomentar la participación equitativa de todos los estudiantes en diferentes áreas del conocimiento.

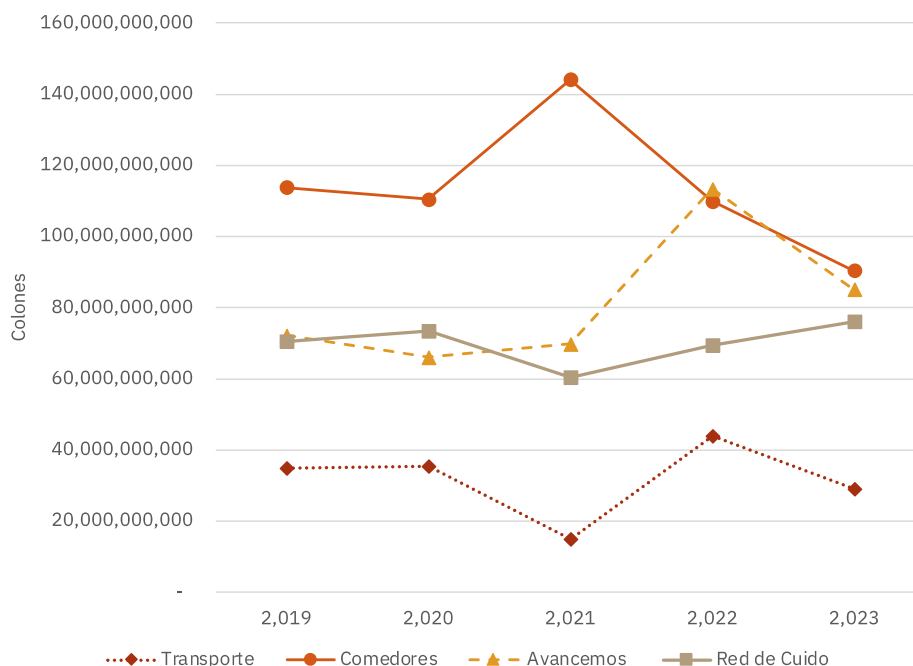
El gráfico 14 presenta la evolución del gasto en esos cuatro programas. En su totalidad, el presupuesto integrado ascendió a ₡316,268,4 millones en el 2022 con una proyección al 2023 de ₡280,678,6 millones. Entre 2019 y 2022, el monto nominal de estos cuatro programas aumentó un 10,1% pero si la valoración se realiza en términos reales se observa una caída del

2,1% en el monto total. Como porcentaje del PIB, el gasto 2022 (0,71%) contrasta con el 0,76% el 2019 mientras la proyección 2023 ubicaría ese porcentaje en un 0,60%.

Si el presupuesto inicial del 2023 de esos cuatro esquemas hubiera mantenido la participación del PIB en el 2022, el gasto asociado hubiera sido ₡53,588,5 millones más de lo asignado (+0,11% más). Si, por el contrario, se hubiese mantenido la proporción del PIB del 2019, entonces se hubiera tenido que asignar ₡74,378,1 millones más (+0,16% más).

Gráfico 13

Evolución del gasto de cuatro programas selectivos



Fuente: Estimación propia con base en presupuestos institucionales.

A lo interno de los cuatro programas, los Comedores Estudiantiles concentran la mayor participación con cerca del 39% de los recursos asignados a la muestra de programas. Dos aspectos resaltan sobre su evolución. El primero es que en el 2021 los Comedores presentaron un patrón atípico en su participación al elevarlo en cerca de 12 puntos porcentuales respecto a su peso histórico. Segundo, si se elimina dicho año especial, se observa una caída persistente de la participación de los Comedores en el presupuesto de los cuatro programas, misma que habría pasado de 39,6% al 32,2% del total.

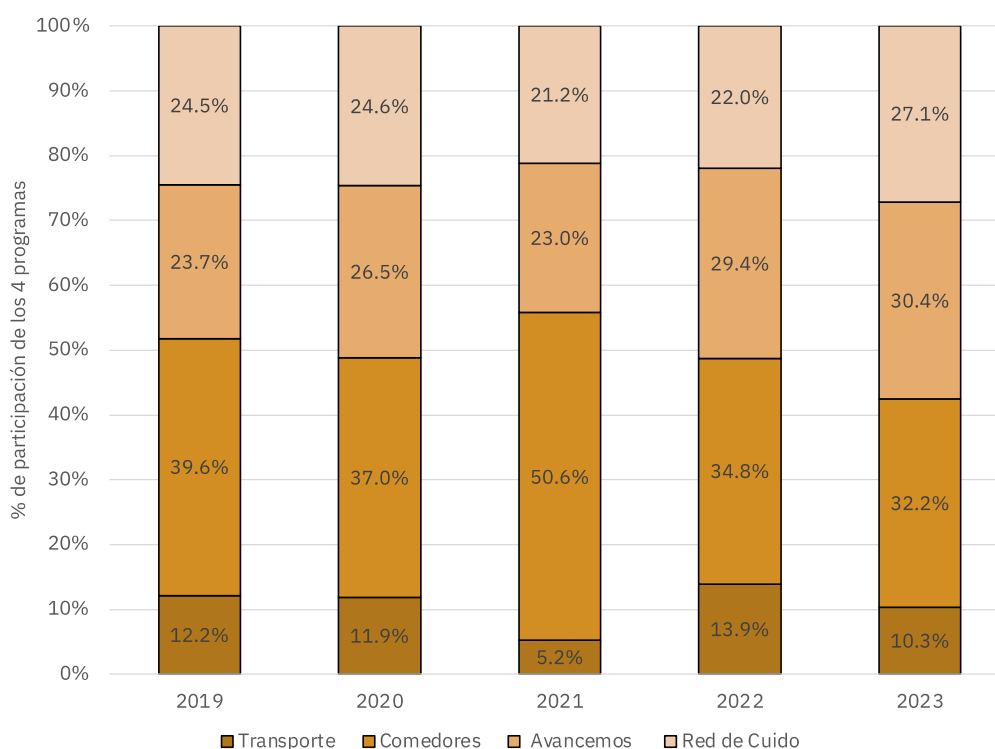
Avancemos y la Red de Cuido (considerando los presupuestos asignados por IMAS, PANI y CEN-CINAI) comparten montos similares que promediaron el 26,6% y 23,9% del total asignado al grupo entre 2019 y 2023. Algunas tendencias divergentes, sin embargo, les separan. En el caso de Avancemos, desde el 2021 el programa habría aumentado su participación al punto de representar el 30,4% del presupuesto integrado en el 2023. Este comportamiento se explica, por un lado, por la integración de Avancemos y Crecemos en el 2022 y por la menor caída del presupuesto en el 2023.

En el caso de la Red de Cuido, su participación es más estable con un aumento para el 2023 al 27,1% del total. Este sería el año con mayor crecimiento participativo para el programa luego de promediar 23,1% en los años previos. Este aumento estaría asociado a una mayor asignación presupuestaria inicial en el 2023.

Finalmente, el programa más pequeño de los cuatro acá considerados se refiere a Transporte Estudiantil, mismo con un presupuesto de ¢29 mil millones en el 2023. De todos, es el esquema más volátil desde la óptica presupuestaria al punto que su peso porcentual ha fluctuado entre un mínimo de 5,2% y un 13,9%. El recorte experimentado en el 2023 representa una participación del 10%.

Gráfico 14

Participación de los cuatro programas seleccionados



Fuente: Estimación propia con base en presupuestos institucionales.

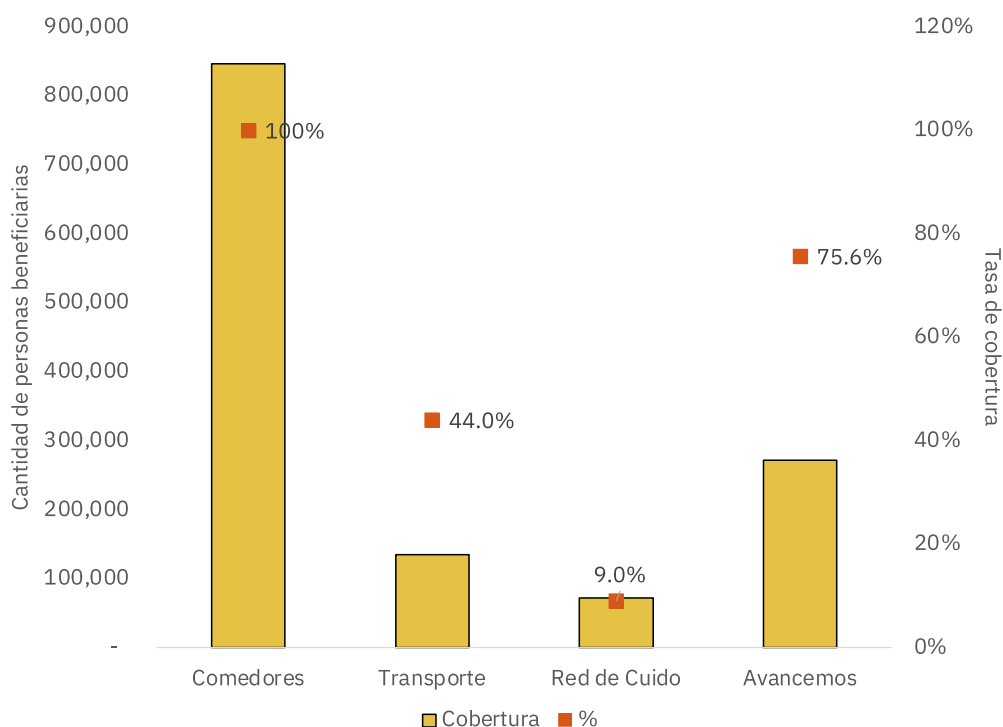
Finalmente, cabe resaltar que la mayoría de los programas seleccionados mantienen elevadas tasas de cobertura. Comedores Estudiantiles es programa universal y su cobertura alcanza a la prácticamente la totalidad de las personas entre 7 y 17 años. Esto corresponde a unas 847 mil personas. Por su lado, Transporte Escolar, que reporta 134,489 personas beneficiarias, estaría cubriendo un 44% del grupo entre 7 y 17 años en condición de pobreza. El programa Avancemos, cuyas transferencias hoy día incorporan a preescolar, primaria y secundaria¹⁴, estarían alcanzando a 272,224 personas beneficiarias (según datos de la ENAHO) que significaría una

¹⁴ Ver <https://www.imas.go.cr/es/comunicado/transferencias-para-preescolar-primaria-y-secundaria-del-imas-se-unifican-en-programa>

tasa de cobertura de 75,6% de las personas menores de edad en condición de pobreza. Finalmente, la Red de Cuido es el programa con menor tasa de cobertura. Si se considera el mandato de ley de beneficiar a la población entre 0 y 12 años, entonces su cobertura real (71.994 menores en el 2022) equivaldría al 9% de dicha población meta.

Gráfico 15

Número de personas beneficiarias y tasa de cobertura. 2022



Fuente: Estimación con base en reportes institucionales y ENAHO 2022.

Efectos de la aplicación de la Regla Fiscal en programas selectivos a niñez y adolescencia

Considerando los programas anteriormente seleccionados, el objetivo de este segmento es estimar los potenciales efectos de la aplicación de la Regla Fiscal en los respectivos presupuestos durante el periodo 2024-2030.

Para ello, el análisis asume que la deuda estatal se mantendrá por encima del 60% del PIB en los siguientes años y por lo tanto el crecimiento de los presupuestos respectivos se limitará a un máximo del 65% del crecimiento promedio del PIB nominal en los pasados 4 años previos a la formulación, esto en línea con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 9635.

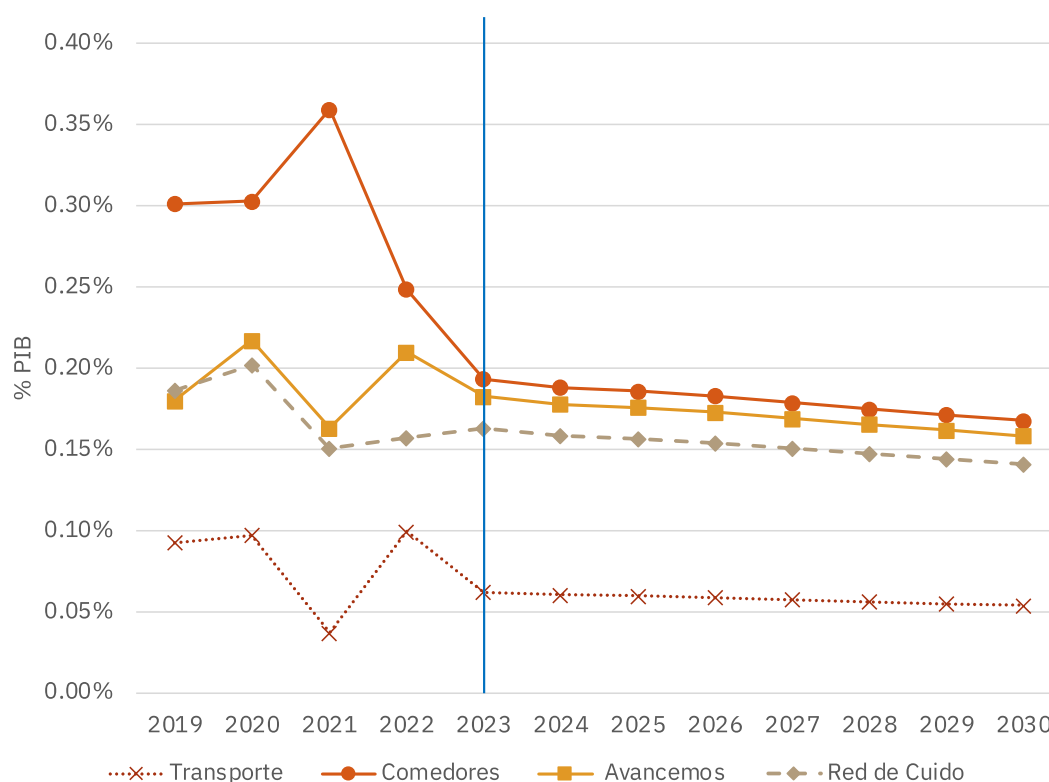
El gráfico 17 muestra los efectos de la Regla Fiscal en el presupuesto esperado de los cuatro programas seleccionados, esto a partir de un cálculo con los parámetros ante establecidos según la Ley. Como es de esperar, al ser la Regla una norma de gasto donde el mismo desacelera por debajo del crecimiento de la economía, la trayectoria futura de cada presupuesto presenta una tendencia negativa. De forma integrada, se espera que el gasto presupuestado de los cuatro

esquemas pase de un 0,60% a un 0,52% del PIB. Individualmente, el programa más perjudicado sería el de Comedores Estudiantiles (-0,03 puntos del PIB) mientras Avancemos y Red de Cuido observarían caídas del 0,02 puntos del PIB. Transporte, el menor de todos los presupuestos, observaría una caída del 0,01% del PIB.

Asumiendo que la inflación promedio fuese del 3% anual a partir del 2024, el incremento presupuestario real sería de ₡23,577 millones entre 2013 y 2030 (colones del 2020). Eso significaría un crecimiento promedio anual del 1,3% en términos reales o ₡3,368 millones por año aproximadamente (₡13,879 millones nominales). Ese incremento real anual se distribuiría de la siguiente forma: ₡348 millones para Transporte (₡1,434,4 millones), ₡1,084 millones para Comedores (₡4,466,1 millones), ₡1,024 millones para Avancemos (₡4,219 millones) y ₡912,4 millones (₡3,760 millones) para Red de Cuido.

Gráfico 16

Presupuesto esperado por programa. 2019-2030
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Alternativamente, una forma de comparar el efecto de la Regla Fiscal en los presupuestos de estos programas es a través de la identificación de un parámetro de referencia (i.e. un contrafactual) que estime lo que hubiera sucedido si no se hubiese aprobado la Regla, considerando que el resto de las cosas hubieran permanecido igual. Claro está, un escenario de este tipo estaría obviando las razones que motivaron la aprobación de dicha normativa, circunstancia que justamente hubiera podido mantener el “status quo fiscal” y en especial el ritmo de gasto hasta ese momento ejecutado.

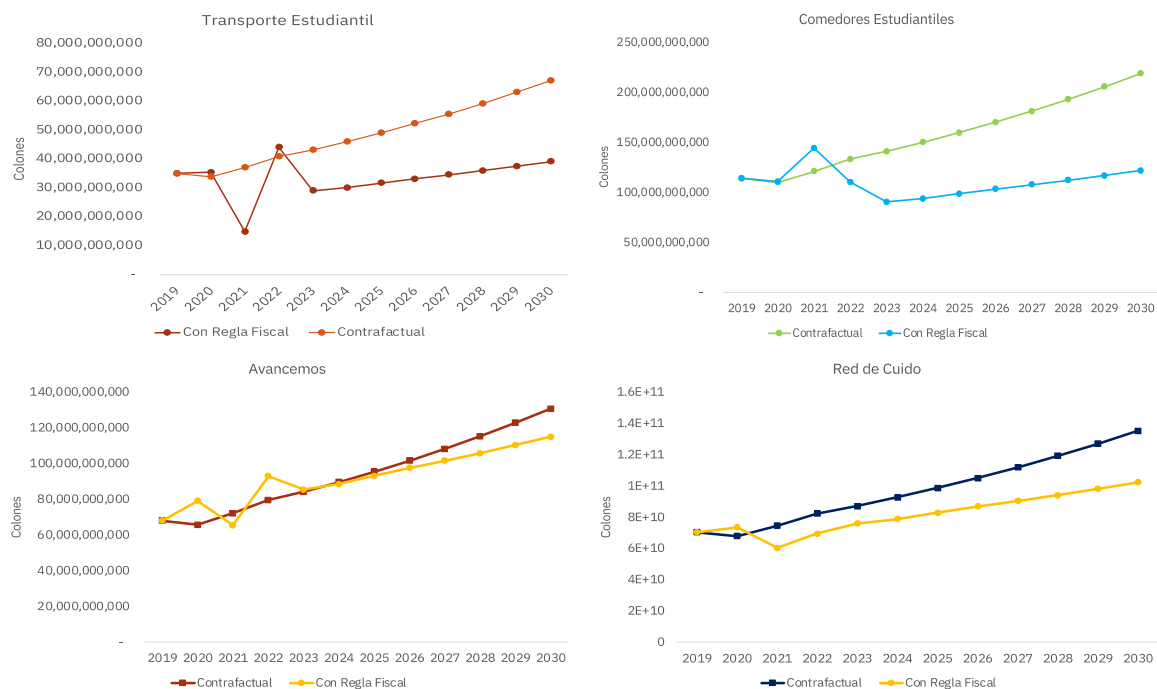
Tomando dicha limitante de realismo económico, el ejercicio estima el presupuesto que hubiera recibido cada programa si el monto asignado en el 2019 (en términos del PIB) se hubiera mantenido en el tiempo. Se escoge el 2019 como año de referencia por ser el año previo a la implementación plena de la Regla.

Los resultados de dicha estimación se presentan en los siguientes gráficos. En términos del PIB al 2030, los datos muestran que el presupuesto integrado de los cuatro programas sería 0,24 puntos del PIB menor al que prevalecería de haberse mantenido los niveles de gasto del 2019. Esto significa, de nuevo en términos del PIB, un recorte del 31% del presupuesto programático (0,76% del PIB en contrafactual versus 0,52% del PIB con regla). Nominalmente, esto implicaría ¢117,627 millones menos de presupuesto en el 2030 en relación con el contrafactual. En términos reales del 2020, eso equivaldría a ¢84,977 millones.

Por programa, la mayor diferencia se ubica en Comedores Estudiantiles, programa que obtendría un presupuesto 0,13 puntos porcentuales del PIB menor que el contrafactual. En otras palabras, un 56% de la brecha entre proyección con Regla y contrafactual se explica por lo que sucedería en Comedores. La Red de Cuido, con una reducción de 0,05 puntos y Transporte Estudiantil con una diferencia de 0,04 puntos se ubican en segundo y tercer lugar. Las diferencias por programa dependen del nivel de gasto experimentado en el 2019 y del correspondiente al 2023, esto por cuanto la proyección 2024-2030 se sustentan de lo que haya percibido el programa en el año previo. Por ejemplo, la menor brecha se encuentra en el programa Avancemos, esto porque en el 2019 su presupuesto fue 0,18% del PIB, al igual que en el 2023. Por lo tanto, la brecha al 2030 no fue tan amplia como en Comedores, cuyo presupuesto inicial fue del 0,30% del PIB, se ubicó en 0,19% en el 2023.

Gráfico 17

Comparación presupuesto proyectado con Regla Fiscal versus contrafactual. 2019-2030



Fuente: Elaboración del autor.

Costo de un programa de transferencias monetarias hacia la niñez

El objetivo de este apartado es calcular el costo fiscal de aplicar un programa de transferencias monetarias para diferentes grupos de niñez en Costa Rica. Múltiples investigaciones alrededor del mundo han mostrado que las transferencias monetarias (condicionadas o no condicionadas) tienen efectos tanto en la disminución de la pobreza como en otra dimensión del desarrollo humano. Por ejemplo, UNICEF (2020) hace un recorrido por múltiples evaluaciones de impacto en materia de transferencias monetarias y reducción de pobreza con resultados de diversa naturaleza. El Rodzina 500+ de Polonia, por ejemplo, estaría evitando 6 puntos de pobreza infantil en tanto el CMP de Mongolia sería responsable de reducir la pobreza nacional en un 12% y la brecha de pobreza en un 21%. Bolsa Família de Brasil impactaría el nivel de pobreza total entre un 12% y un 18%.

Los efectos, sin embargo, no se limitarían a reducir el nivel de privación material. Aizer et al (2016), descubrieron que los niños varones beneficiarios del programa Pensión para Madres (el primero de su tipo en EEUU) vivieron un año más, estudiaron un tercio más de años y tuvieron menor riesgo a la desnutrición respecto a los niños de hogares cuya inscripción al programa fue rechazada. Zimmerman et al (2021), por ejemplo, encontraron que un 85% de las intervenciones analizadas en su revisión literaria reportaban efectos positivos en al menos un indicador de salud mental entre menores de edad.

En vista de lo anterior, este apartado ensaya el costo de 5 escenarios donde un programa de transferencias monetarias llegaría a diferentes grupos de personas menores de edad.

Consideraciones iniciales

Este último apartado desarrolla estimaciones sobre el costo que podría tener un programa de transferencias monetarias sobre las finanzas del Estado, ante diversos escenarios ensayados incluyendo una de cobertura universal.

Según UNICEF (2020) y las conclusiones de la revisión literaria del capítulo 3 de esta ponencia, existen argumentos de múltiple naturaleza para sustentar la necesidad de contar con programas de transferencias monetarias (ojalá universales) en favor de la niñez. Por ejemplo, al igual que en Costa Rica, la tendencia internacional muestra tasas de pobreza infantil superiores al resto de grupos etarios incluyendo adultos mayores, otro de los segmentos poblacionales altamente beneficiado por transferencias de dinero. Además, la evidencia emanada muestra la importancia de fortalecer las finanzas del hogar desde edades iniciales

Metodológicamente, el ejercicio sigue varios detalles básicos. En cuanto a su costo, se han considerado los siguientes parámetros:

- La transferencia se destina a personas individuales, no hogares
- La población inicial de interés se ubica en un rango entre los 0 y los 17 años.
- El monto de la transferencia mensual se define en ₡20 mil colones por menor, cifra similar a la brecha de pobreza estimada en el capítulo anterior.
- El escenario de partida asume cobertura universal.
- El gasto administrativo asociado se estima en 10% del costo relacionado con el beneficio

La ecuación respectiva se define como

$$CT_i = PM_i * \%Cob_i * MT_i$$

En donde:

CT se refiere al costo total del escenario i, PM es la población meta para ese mismo escenario, Cob es el porcentaje de cobertura y MT el monto de la transferencia.

El ejercicio ha formulado 4 escenarios. El escenario de referencia es aquel de cobertura universal, mismo que asume que toda la población infantil y adolescente recibiría una transferencia equivalente a ₡20 mil por mes. Este caso sigue la línea argumental de las propuestas en torno a la renta básica universal para familias con menores de 15 años, tal y como lo sugieren Blofield et al (2022).

El segundo escenario, de cobertura parcial, modifica el parámetro de alcance poblacional para asumir una cobertura del 50% de las personas menores de 15 años. El tercer escenario asume cobertura universal para primera infancia (0-4 años) con una transferencia equivalente a las líneas de pobreza de la Canasta Básica Alimentaria urbana y rural. El escenario 4 persigue un criterio geográfico que prioriza la universalización de la transferencia a menores de 13 años de las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe, todas con tasas de pobreza infantil (0 a 17 años) superior al 46% de dicha población, y una transferencia de ₡20 mil por mes. Para el escenario 5 se adopta un criterio socioeconómico que incluye cobertura universal a toda la población 0-17 años en pobreza extrema y pobreza con una transferencia de ₡20 mil por mes.

Cuadro 10

Parámetros utilizados en los distintos escenarios

Escenario	Parámetros
Universal	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 0 a 17 años • Cobertura 100% • Monto: ¢20 mil por mes
Cobertura parcial	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 0 a 14 años • Cobertura 50% • Monto: ¢30 mil por mes
Cobertura de Primera Infancia	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 0 a 4 años • Cobertura 100% • Monto: ¢ 49,913 por mes para zona rural y ¢59,744 para zonas urbanas
Cobertura de menores en regiones de alta pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 0 a 12 años en Pacífico Central, Brunca y Huetar Caribe • Cobertura 100% • Monto: ¢20 mil por mes
Cobertura universal de grupos en pobreza extrema	<ul style="list-style-type: none"> • Población en pobreza extrema y pobreza no extrema • Cobertura del 100% • Monto: ¢20 mil por mes

Resultados individuales

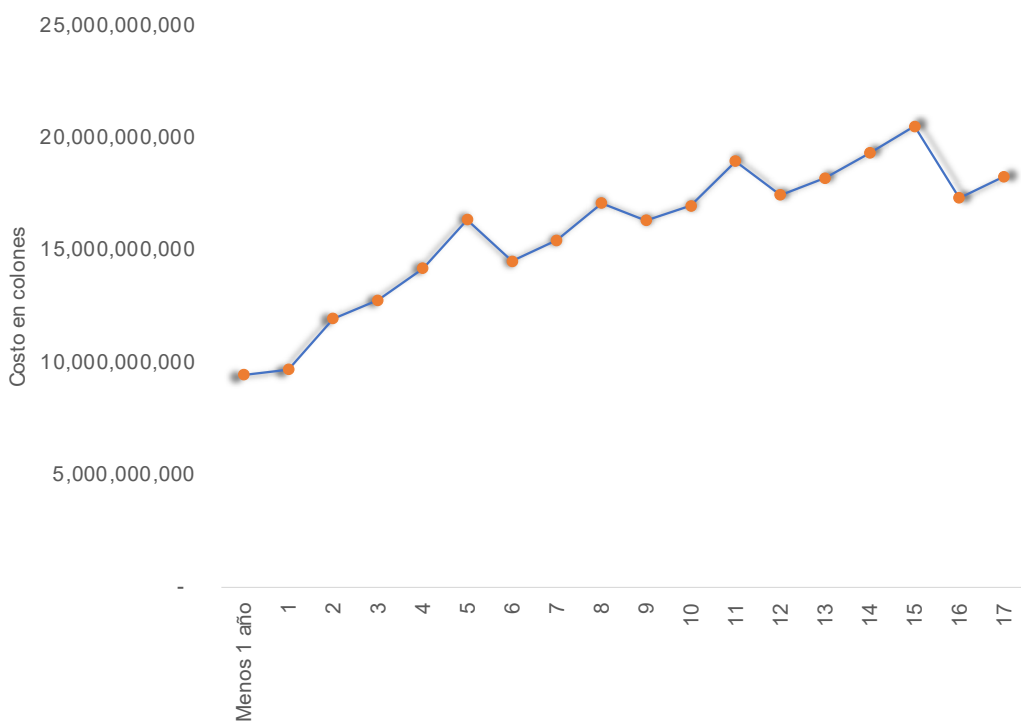
Este segmento presenta brevemente los resultados en materia de cobertura y costo de cada uno de los escenarios anteriormente presentados.

Escenario 1: cobertura universal

Bajo el escenario base de cobertura universal, la cantidad de potenciales beneficiarios se estimaría en 1,188,767 menores de 17 años. El grupo de primera infancia sumaría unos 242,500 menores mientras que el segmento de 5 a 12 años totalizaría 555,000 infantes.

Por el lado financiero, y a razón de ¢20 mil por mes de transferencia, el costo total ascendería a ¢285,304 millones por año que para el 2022 habría significado un 0,64% del PIB. Si se le adiciona un 10% de costos administrativos, entonces el costo total se estimaría en ¢313,834 millones o 0,71% del PIB.

Gráfico 18
Costo total del Escenario 1 por edad. 2022



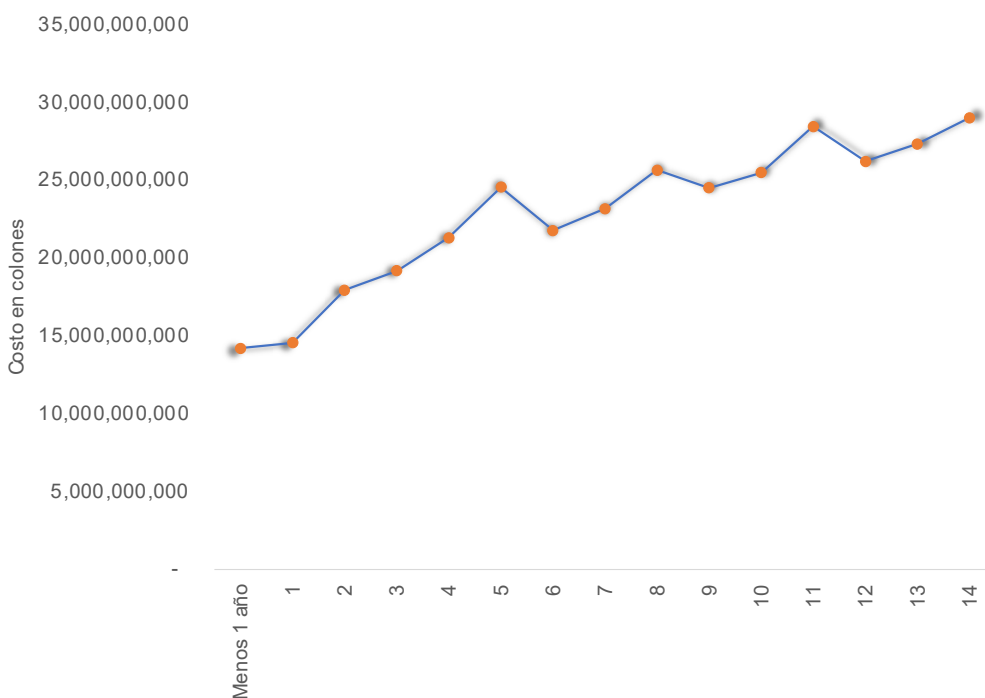
Fuente: Estimaciones del autor.

Escenario 2: cobertura parcial

Como se detalló anteriormente, la cobertura parcial contempla dos modificaciones al escenario anterior: la población meta se reduce al segmento 0-14 años y la cobertura de ese grupo se define en 50%. Eso sí, la transferencia se eleva a ¢30 mil por mes.

Con los datos anteriores, la población beneficiaria se ubica en 954,600 personas con un costo total asociado a beneficios del orden de los ¢343,655 (0,78% del PIB). El costo total, considerando el gasto de administración, es de ¢378 mil millones (0,85% del PIB).

Gráfico 19
Costo total del Escenario 2 por edad. 2022



Fuente: Estimaciones del autor.

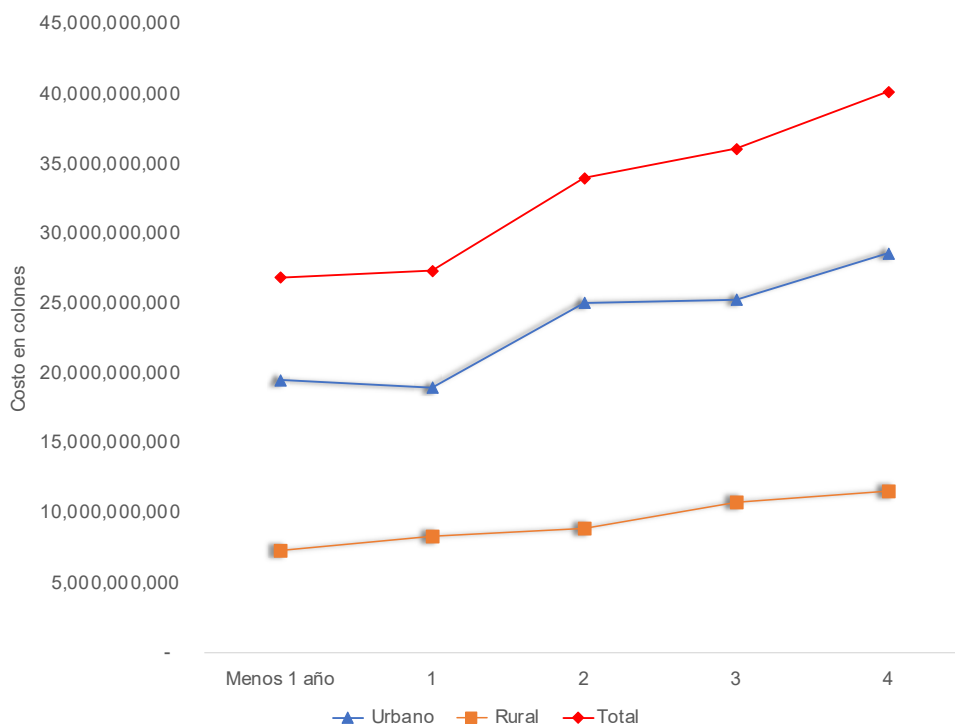
Escenario 3: Cobertura de Primera Infancia

La población total entre 0 y 4 años se estima en 242,500 infantes de los cuales 164 mil residen en zonas urbanas y 78,500 en zonas rurales.

Para la estimación del costo total, el ejercicio hizo uso del valor de la Canasta Básica Alimentaria por zona de residencia, tal y como se detalló en el cuadro con parámetros. El costo integrado de los beneficios se estima en ₡164,539 millones durante el primer año, cifra que se extiende a ₡180,993 millones cuando se contemplan los costos administrativos. Esto representa, respectivamente, un 0,37% y un 0,41% del PIB.

Al segmentar el resultado por zona, los costos por beneficios se elevarían a ₡117,547 millones (₡129,302 millones total) para el sector urbano y a ₡46,992 millones (₡51,690 millones) para el sector rural. Esto significa que la zona urbana representaría un 71,4% del costo total, siendo esto equivalente a 0,27% del PIB (0,29% del PIB). Para la zona rural, los costos respectivos se ubicarían en 0,11% (costos de beneficios) y 0,12% del PIB (costos totales).

Gráfico 20
Costo total del Escenario 3 por edad. 2022



Fuente: Estimaciones del autor.

Escenario 4: Cobertura de menores en regiones de alta pobreza

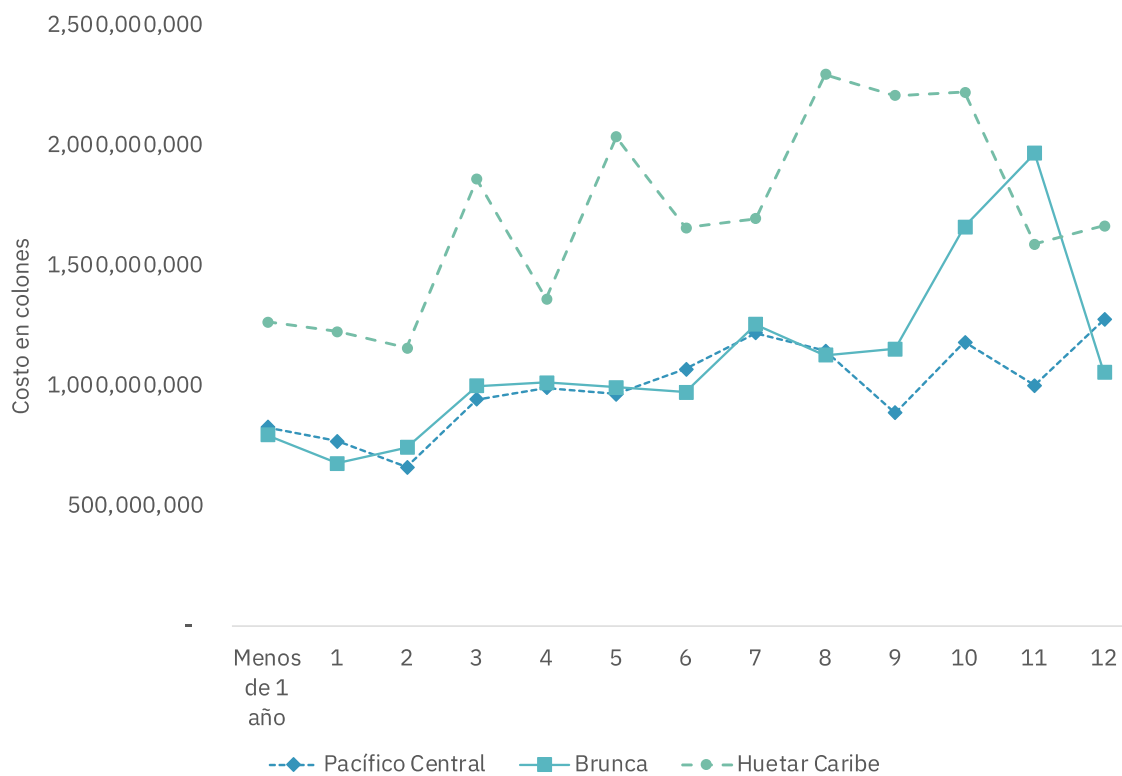
El escenario 4 tiene como objetivo estimar los costos de otorgar una transferencia de ₡20 mil por mes a la población infantil menor a 13 años que reside en las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Atlántica. Esta selección se origina en el hecho que son esos tres sitios donde la pobreza infantil es mayor en el país.

La población potencialmente beneficiaria es este escenario asciende a 206,790 personas de las cuales 53,950 (26,1%) residente en la Pacífico Central, 60,100 (29,1%) en la Brunca y 92,740 (44,8%) en la Huetar Caribe.

En términos del costo, esta estrategia tendría un valor de ₡49,630 millones en beneficios y de ₡54,593 millones de costo total, incluyendo gastos administrativos. Esto implica, respectivamente, un gasto del 0,11% y 0,12% del PIB,

Al desagregar ese monto por región de origen, la Huetar Caribe percibiría un 0,05% del PIB en beneficios (0,06% en total) en tanto las otras dos regiones percibirían, cada una, 0,03% (0,04% del PIB). En valores monetarios, los costos totales versarían entre ₡14,243 millones en la Pacífico Central pasando por ₡15,868 millones en la Brunca con un máximo de ₡24,483 millones para la Huetar Caribe.

Gráfico 21
Costo total del Escenario 4 por edad. 2022



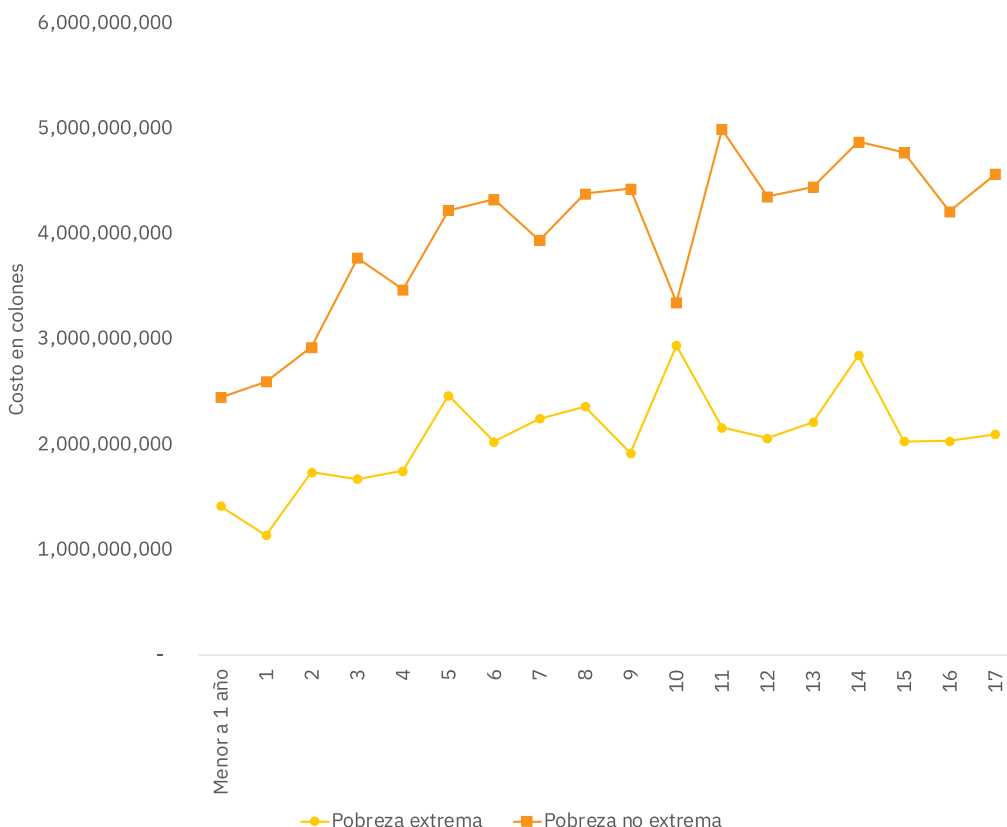
Fuente: Estimaciones del autor.

Escenario 5: Cobertura universal de grupos en pobreza extrema

Finalmente, el quinto escenario estima los costos relacionados a otorgar la transferencia a las personas menores de 18 años en condición de pobreza o pobreza extrema. Esto presupone alcanzar un total de 455,500 infantes con algún tipo de apoyo monetario.

El costo total del último escenario es de ₡109,322 millones (0,25% del PIB) que se eleva a ₡120,254 millones (0,27% del PIB) cuando se incluyen los gastos administrativos. De ellos, ₡40,881 millones (0,09% del PIB) se destinarían a personas menores de edad que viven en hogares con pobreza extrema en tanto otros ₡79,373 millones (0,18% del PIB) se asignarían a aquellos menores de hogares en pobreza no extrema.

Gráfico 22
Costo total del Escenario 5 por edad. 2022



Fuente: Estimaciones del autor.

Reflexiones finales

El cuadro a continuación sintetiza el costo total de cada uno de los cinco escenarios contemplados en el presente apartado. El rango estimado va de un mínimo de 0,12% del PIB en el caso del Escenario 4 a un 0,85% del PIB si se implementase el Escenario 2. Si bien el Escenario 1 es el de mayor cobertura poblacional (i.e. todas las personas menores de 18 años), es el número 2 quien tiene el mayor costo debido a que la transferencia monetaria otorgada es 50% mayor a la del escenario previo.

Las restrictivas condiciones fiscales podrían ser, sin embargo, un factor limitante de la factibilidad de estas dos opciones. Por ello, una posibilidad es diferir la estrategia de implementación de una transferencia monetaria (sin perder su carácter universal) como un proceso en etapas como las mostradas en los escenarios 3 al 5. La forma de arrancar el proceso podría ser sujeto de consideraciones financieras, políticas y técnicas. Por ejemplo, si la consideración financiera predomina, la estrategia podría empezar en las tres regiones más pobres del país en donde el otorgamiento de una transferencia monetaria a todas las personas entre 0 y 12 años costaría 0,12% del PIB. Si, por el contrario, se desea elevar el impacto potencial, es posible que la estrategia de alcanzar universalidad en la primera infancia sea la

recomendada, si bien costaría unos 3,5 veces más que la estrategia regional. Hacer discriminación, sin embargo, podría generar oposición en aquellos lugares no beneficiados, razón por la cual, desde una visión política, la alternativa podría ser implementar el escenario 5 donde todos los menores que viven en hogares con privaciones serían beneficiados.

Cuadro 11

Costo total por escenario, porcentaje del PIB

Escenario	Costo total, % PIB
Escenario 1: Universal	0,71%
Escenario 2: Cobertura parcial	0,85%
Escenario 3: Primera infancia	0,41%
Escenario 4: Regiones más pobres	0,12%
Escenario 5: Pobres universales	0,27%

Fuente: Estimaciones del autor.

La estrategia de diseño e implementación, donde se define el escenario priorizado, debe igualmente comprender una discusión adicional sobre las fuentes de espacio fiscal posibles, caso contrario la creación de una transferencia universal podría ser sujeta de problemas de sostenibilidad con el transcurrir de los años. Es posible que la conformación de un plan de financiamiento no dependa de una única fuente, sino que deba visualizar múltiples alternativas que además combinen fuentes tributarias con otras derivadas de una mejor gestión del gasto (ahorros por eficiencia). Además, es importante incorporar en la ecuación el gasto que hoy día ejecutan los programas Avancemos y Creemos, mismos que totalizan ₡111 mil millones. Si la decisión fuese adoptar sea la Estrategia 1 o la 2, entonces los requerimientos financieros adicionales serían del orden de entre los ₡202,802 millones (Escenario 1) y los ₡266,989 millones (Escenario 2). Esto significa que **la brecha de financiamiento para alcanzar alguno de esos dos escenarios se ubicaría entre 0,46% y 0,60% del PIB.**

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

Reflexiones finales y aspectos de política

La niñez es el grupo etario que mayor nivel de pobreza experimenta alrededor del mundo con una de cada seis personas menores de edad en condición de pobreza monetaria en tanto que la mitad de la población que es pobre multidimensional pertenece a ese segmento. Costa Rica no difiere en lo sustantivo a este patrón internacional con un 40% de infantes viviendo en hogares pobres. Esta situación crea una enorme cantidad de retos en materia de política social.

La literatura especializada en la materia muestra que la pobreza infantil es muy distinta que la pobreza en otros segmentos poblacionales. No porque el origen del fenómeno tenga distinciones importantes sino porque los efectos en los menores de edad son mucho más adversos y con implicaciones de largo alcance difíciles de revertir. La evidencia demuestra que es importante tanto la condición de privación en sí misma como la forma en que se vive, añadiendo estos aspectos un componente de complejidad extra al fenómeno de la pobreza en infantes. De esta

forma, los avances indican que, en efecto, las personas menores de edad que viven en pobreza son más propensos a tener un desempeño cognitivo comparativamente reducido, elemento que contribuye a una menor productividad y a ingresos permanentemente reducidos en contraste con sus pares que vivieron en mejor condición socioeconómica. Además, aquellos menores en pobreza podrían experimentar mayor incidencia de enfermedades crónicas y mentales hoy y a futuro, desnutrición y débil desarrollo cerebral. Además, es probable que desarrollen mayores problemas para insertarse adecuadamente a nivel social en tanto sus tasas de encarcelamiento suelen ser superiores.

Tal y como se mencionó antes, la valoración de la pobreza infantil no es sólo un asunto de ausencia de recurso monetario suficiente en los hogares, sino que tiene amplios matices en otros ámbitos. Por ejemplo, la duración de la pobreza (crónica versus coyuntural), el momento en que se vive (embarazo, primera infancia o infancia tardía) y la severidad de la misma (cerca del ingreso familiar respecto a la línea de pobreza) son tan sólo aspectos que inciden de muchas distintas formas en el desarrollo humano futuro de la niñez actual. Para la consideración de política pública, estos elementos deberían ser tomados en consideración. Adicional a todo lo anterior, cabe recordar que la pobreza es multidimensional desde varios frentes que se tomen en consideración, es decir, no sólo en cuanto al resultado final, sino que su naturaleza también se explica por aspectos más allá de la dimensión pecuniaria.

En vista de lo esbozado por la evidencia empírica existente y las condiciones imperantes en Costa Rica, preocupan al respecto múltiples tendencias que persisten en nuestro entorno. Se pueden mencionar dos consideraciones. La primera es que, al estar una parte de la inversión social en niñez y adolescencia sujeta a regla fiscal (tanto de naturaleza universal como selectiva), los presupuestos futuros no sólo rezagarán el PIB sino que, más importante, rezagarán las necesidades del grupo. Es decir, mientras las presiones por una educación de mayor calidad, acceso a infraestructura tecnológica y mayor cobertura con cuidado crecen año tras año, los recursos que el país asigna más bien aumentarían a ritmos muy limitados. Esta divergencia de crecimientos podría crear brechas muy significativas en la próxima década con mayor impacto en los sectores de menor condición socioeconómica. Vale anotar, como parte de esta discusión, que aun cuando la cantidad de menores de edad tienda a la baja, creando una especie de freno, las necesidades presionan al alza por varias razones. Primero, porque en la actualidad no todos los servicios llegan plenamente a los grupos meta, de forma que todavía se ocupan recursos para avanzar en la cobertura. Segundo, la cualificación del servicio cuenta y cuesta. Aún si la educación primaria se encuentra cerca de la cobertura universal, un servicio de calidad demanda fondos (p.ej. computadoras, infraestructura deportiva, etc). Tercero, adicional a lo ya existente, debe recordarse que constantemente surgen nuevas necesidades que hace una o dos décadas no existían. Los temas de Inteligencia Artificial podrían significar, por ejemplo, en un nuevo rubro a tomar en cuenta dentro de las inversiones en favor de la niñez.

Siempre dentro del ámbito del tema de gasto público, un segundo elemento se refiere a la necesidad de repensar la forma como estamos estructurando la inversión estatal en niñez y adolescencia. Mientras la evidencia internacional retoma el hecho que la primera infancia es decisiva en el desarrollo humano presente y futuro de las personas menores de edad, las inversiones nacionales en la materia tienden a asignar un menor porcentaje justo a este grupo por debajo de lo que se le otorga a infancia tardía y adolescencia. Lo presente plantea un reto enorme para las autoridades por cuanto, en adición a lo discutido en el párrafo anterior, la

reorientación del gasto debe darse en favor de un grupo, sin afectar a los otros, en medio de una limitación impuesta por la Regla Fiscal. El aumento del presupuesto a la Red de Cuido, cuya brecha de cobertura es aún elevada, es un ejemplo de esta compatibilidad necesaria entre los distintos segmentos poblacionales.

En vista de lo anterior, parece necesario retomar una discusión nacional

- Discutir a nivel nacional el establecimiento de una transferencia monetaria con perspectiva universal que garantice a toda persona menor de edad un ingreso básico. Los datos aportados por esta ponencia indican que la medida parece factible, en especial si el énfasis se hace en la primera infancia.
- Fortalecer la gobernanza, financiamiento y gestión de la Red de Cuido (en todos sus niveles) de forma que el programa avance hacia cobertura universal, según el espíritu inicial de la Ley. Este elemento parece fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de la niñez al aumentar su acceso a servicios de estimulación temprana, nutrición y relaciones psico-sociales, entre otros. Además, es posible que una mayor cobertura con cuidado permita a las mujeres que hoy día se encuentran fuera de la fuerza laboral por responsabilidades familiares, acceder a un empleo, situación que podría redundar en menores niveles de pobreza en sus respectivos hogares.
- En línea con lo anterior, parece importante eximir algunos programas orientados a niñez y adolescencia del cumplimiento de la Regla Fiscal. La Red de Cuido podría ser uno de esos programas. Sin embargo, la reforma podría no estar completa si adicionalmente no se discute un mecanismo de financiamiento que provea recursos a la Red con cierta independencia de la situación financiera del Gobierno. Además, es clave discutir el modelo de gestión de forma que el mismo se oriente a una visión por resultados.
- Rediseñar algunos aspectos de la política social actual, en particular los criterios de otorgamiento de los beneficios monetarios. Uno de ellos, por ejemplo, es considerar la cantidad de menores en el hogar al ser este un factor altamente determinante de la pobreza en hogares.
- En línea con el tema del tamaño del hogar, deviene de interés mostrar fortalecer los programas sexuales y reproductivos, así como la educación respectiva a nivel de educación primaria y secundaria.
- Tal y como lo señala la evidencia, el involucramiento parental durante los primeros años de vida es crítico en su formación. Los hombres tienden a involucrarse menos que las mujeres y eso crea un recargo extra en ellas a la vez que se pierde la oportunidad de reforzar el vínculo con sus hijos e hijas. En vista de ello, y siguiendo a OCDE (2017), parece relevante discutir la extensión de la licencia por paternidad en el sector privado como una forma de facilitar esos vínculos desde el nacimiento mismo.
- En un contexto multidimensional, el acceso a programas de recreación, arte y deporte son esenciales, siendo por lo general aspectos olvidados. Debe reforzarse la idea de desarrollar este tipo de actividades en zonas alejadas de la Gran Área Metropolitana al dado que la tendencia es concentrarlas en esta zona, dejando al resto de personas menores de edad con poco acceso a ellas.

Bibliografía

- Aber, J. Lawrence, Bennett, Neil; Conley, Dalton and Li, Jiali. The effects of poverty on child health and development. *Annual Review of Public Health*. 1997. 18:463–83.
- Aizer, Anna, Shari Eli, Shari, Ferrie, Joseph and Lleras-Muney, Adriana. The Long-Run Impact of Cash Transfers to Poor Families. *Am Econ Rev*. 2016 April ; 106(4): 935–971. doi:10.1257/aer.20140529.
- Alkire, S. (2007) *Choosing dimensions: The capability approach and multidimensional poverty*. En: Oxford Poverty & Human Development Initiative, Department of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford. Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK. Recuperado de: <https://ophi.org.uk/introduction-to-the-capability-approach-and-choice-of-dimensions/>
- Ansuya; Nayak, Baby S; B. Unnikrishnan, Y. N. Shashidhara & Suneel Mundkur. Effect of nutrition intervention on cognitive development among malnourished preschool children: randomized controlled trial. *Scientific Reports* (2023) 13:10636 | <https://doi.org/10.1038/s41598-023-36841-7>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Creación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, No 9220. San José: Gobierno de la República.
- Ashiabi, G. S. (2000). Some correlates of childhood poverty in Ghana. *Journal of Children and Poverty*, 6(2), 155-168. DOI: 10.1080/713675962.
- Barrientos, A., & DeJong, J. (sin fecha). Child Poverty and Cash Transfers. CHIP Report No. 4. Recuperado de: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/chip-report-4-child-poverty-and-cash-transfers>
- Bastos, A., & Machado, C. (2009). Child poverty: A multidimensional measurement. *International Journal of Social Economics*, 36(3), 237-251. DOI: 10.1108/03068290910932738.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2017). Robot-lución, el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina. BID I&C, N°42, Año 21, Agosto 2017. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17281/revista-integracion-comercio-ano-21-no-42-agosto-2017-robot-lucion-el-futuro-del>
- Bidadanure, J. U. (2019). The Political Theory of Universal Basic Income. *Annual Review of Political Science*, 22, 481-501. DOI: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-050317-070954>
- Booth, C. (2003). Human Rights and Child Poverty. Discurso presentado en el lanzamiento de Child Poverty in the Developing World. House of Commons. Recuperado de: <https://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/childpoverty/Cherie%20Booth%20speech%20Human%20Rights%20and%20Child%20Poverty.pdf>
- Bradley, R. H., Corwyn, R. F., McAdoo, H. P., & Coll, C. G. (2001). The home environments of children in the United States part I: Variations by age, ethnicity, and poverty status. *Child Development*, 72, 1844–1886.

- Bradshaw, J., Richardson, D., & Ritakallio, V. (2007). Child poverty and child well-being in Europe. *Journal of Children's Services*, 2(1), 18-36. DOI: 10.1108/17466660200700003.
- Broadway, B., LoRiggio, T., Ryan, C., & Zhu, A. (2022). Literature review on the impact of welfare policy design on children and youth. *Journal Economic Surveys Wiley*, 36:809–840. DOI: 10.1111/joes.12467.
- Büchs, M. (2021). Methodological and Ideological Options Sustainable welfare: How do universal basic income and universal basic services compare? *Ecological Economics*, 189, 107152. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107152>
- Caja Costarricense del Seguro Social. Esquema de Vacunación. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/web/vacunas/>
- Carraro, A., & Ferrone, L. (2020). Measurement of Multidimensional Child Poverty. Social and Economic Policy Unit, UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence, Italy, Department of Economics and Management, University of Florence, Florence, Italy. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/343853307_Measurement_of_Multidimensional_Child_Poverty
- Casey, Patrick H; Szeto, Kitty L.; Robbins, James; Stuff, Janice; Connell, Carol; Gossett, Jeffery; Simpson, Pippa. Child Health-Related Quality of Life and Household Food Security. *Arch Pediatr Adolesc Med*. 2005;159:51-56.
- Cook, John et al. Child Food Insecurity Increases Risks Posed by Household Food Insecurity to Young Children's Health. 2006 American Society for Nutrition.
- Dearing, E., Berry, D., & Zaslow, M. (2006). Poverty During Early Childhood. In K. McCartney & D. Phillips (Eds.), *Blackwell handbook of early childhood development* (pp. 399–423). Blackwell Publishing. <https://doi.org/10.1002/9780470757703.ch20>
- Denisova, I., Kolenikov, S., & Yudaeva, K. (octubre de 2000). Child Benefits and Child Poverty. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/cfr/cefirw/w0006.html>
- Dirección Nacional del CEN-CINAI (sf). Servicios y trámites. Recuperado de <https://www.cen-cinai.go.cr/servicios-y-tramites/>
- Dirección Nacional del CEN-CINAI (sf). Servicios y trámites. Recuperado de <https://www.cen-cinai.go.cr/servicios-y-tramites/>
- Duncan, G. J., Magnuson, K., Kalil, A., & Ziol-Guest, K. (2011). The Importance of Early Childhood Poverty. *Soc Indic Res*. DOI: 10.1007/s11205-011-9867-9.
- Duncan, G. J., Yeung, J. W., Brooks-Gunn, J., & Smith, J. R. (1998). How much does poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review*, 63, 406–423.
- End Child Poverty Coalition. (2023). Voluntary National Reviews for the Sustainable Development Goals: Are Countries Committed to Ending Child Poverty by 2030? A Review of VNR Reports from 2017 to 2021. Recuperado de: <https://static1.squarespace.com/static/56588879e4b0060cdb607883/t/616c2b62718fa376e6982d18/1634478957943/VNR+brief+2021.pdf>

- Evans, G. W. (2004). The environment of childhood poverty. *American Psychologist*, 59(2), 77–92.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Global Coalition to End Child Poverty. (2017). *Un Mundo Sin Pobreza Infantil: Guía de Tareas para Alcanzar los Objetivos*. Nueva York. Recuperado de: <https://www.unicef.org/media/65171/file/Child-Poverty-SDG-Guide-ES.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF 20021-2021, Avances y Desafíos de la Niñez y Adolescencia en tiempos de pandemia por COVID 19. Recuperado de https://www.unicef.org/costarica/media/4931/file/UNICEF%20CR%20Informe%2020-2021_web.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF 20021-2021, Avances y Desafíos de la Niñez y Adolescencia en tiempos de pandemia por COVID 19. Recuperado de https://www.unicef.org/costarica/media/4931/file/UNICEF%20CR%20Informe%2020-2021_web.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. Informe Anual 2022. Recuperado de <https://www.unicef.org/costarica/media/6046/file/Informe%20anual%20UNICEF%202022:%20Costa%20Rica%20Avanza%20con%20su%20infancia.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. Informe Anual 2022. Recuperado de <https://www.unicef.org/costarica/media/6046/file/Informe%20anual%20UNICEF%202022:%20Costa%20Rica%20Avanza%20con%20su%20infancia.pdf>
- François Bourguignon & Satya Chakravarty, 2003. "The Measurement of Multidimensional Poverty," *The Journal of Economic Inequality*, Springer; Society for the Study of Economic Inequality, vol. 1(1), pages 25-49, April. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/a/kap/jecin/v1y2003i1p25-49.html>
- Geller, Amanda, Garfinkel, Irwin, Cooper, Carey and Mincy, Ronald. Parental Incarceration and Child Wellbeing: Implications for Urban Families. *En: Social Science Quarterly*. 2009 December 1; 90(5): 1186–1202. doi:10.1111/j.1540-6237.2009.00653
- Global Coalition to End Child Poverty (2017) *Ending child poverty: A policy agenda* Recuperado de: <https://socialprotection.org/es/discover/publications/ending-child-poverty-policy-agenda>
- Gobierno de la República de Costa Rica (2019). Decreto Ejecutivo N° 41584-MTSS-MCD-MCND Creación de la Comisión interinstitucional para la promoción de la corresponsabilidad social en la crianza de las y los menores de edad. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88581&nValor3=115896&strTipM=TC
- Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., Pemberton, S., & Townsend, P. (2003). *The Distribution of Child Poverty in the Developing World: Report to UNICEF*. Financiado por el United Nations Children's Fund (UNICEF) Centre for International Poverty Research University of Bristol. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/Social%20Exclusion/REFERENCE%20CHILD%20POVERTY%20REPORT.pdf>

- Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., Pemberton, S., & Townsend, P. (2003). Child Poverty in the Developing World. British Library Cataloguing in Publication Data. Recuperado de: https://aa.ecn.cz/img_upload/65636e2e7a707261766f64616a737476/Child_poverty.pdf
- Green, M.J., Stritzel, H., Smith, C., Popham, F., Crosnoe, R., Timing of poverty in childhood and adolescent health: Evidence from the US and UK, *Social Science & Medicine* (2018), doi: 10.1016/j.socscimed.2017.12.004.
- Hair NL, Hanson JL, Wolfe BL, Pollak SD. Association of Child Poverty, Brain Development, and Academic Achievement. *JAMA Pediatr.* 2015 Sep;169(9):822-9. doi: 10.1001/jamapediatrics.2015.1475. Erratum in: *JAMA Pediatr.* 2015 Sep;169(9):878. PMID: 26192216; PMCID: PMC4687959.
- Hill, M. S., & Sandfort, J. R. (1995). Effects of childhood poverty on productivity later in life: Implications for public policy. *Children and Youth Services Review*, 17(1-2), 91–126. doi:10.1016/0190-7409(95)00005-w
- ILO and UNICEF. 2023. More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection for children. Second ILO–UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. Geneva and New York. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_869602/lang--en/index.htm
- Institute for Children and Poverty (2010). Early poverty and adult attainment, behavior, and health. New York.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (sf). Beneficios. Recuperado de <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/avancemos-0>
- Instituto Mixto de Ayuda Social (sf). Beneficios. Recuperado de <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/avancemos-0>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (sf). Informes de inversión social. Recuperado de <https://www.imas.go.cr/informes/inversion-social>
- Instituto Mixto de Ayuda Social. (sf). Informes de inversión social. Recuperado de <https://www.imas.go.cr/informes/inversion-social>
- Instituto Nacional de las Mujeres (2018). Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres 2018 – 2030. San José: Instituto Nacional de las Mujeres
- Jackson, Margot (2017) Effects of poverty and health on children’s cognitive development. *Focus* Vol. 33, No. 2, Spring/Summer 2017
- Jakovljevic, Ivana, Miller, Ashley and Fitzgerald, Barbara. Children’s mental health: Is poverty the diagnosis? En: *British Columbia Medical Journal*, vol. 58, No. 8, October 2016, Páginas 454-460
- Kishiyama, Mark, Boyce, Thomas, Jimenez, Amy, Perry, Lee and Knight, Robert. Socioeconomic Disparities Affect Prefrontal Function in Children. *Journal of Cognitive Neuroscience* 21:6, pp. 1106–1115. 2008. Massachusetts Institute of Technology.

- Klebanov, P. K, Brooks-Gunn, J., McCarton, C., & McCormick, M. C. (1998). The contribution of neighborhood and family income to developmental test scores over the first three years of life. *Child Development*, 69, 1420–1436.
- Lacey, A. (2017). Universal basic income as development solution? *Global Social Policy Forum*, *Global Social Policy*, 17(1), 93-97. DOI: 10.1177/1468018116684269.
- Lee, Hana, Slack, Kristen, Berger, Lawrence, Mather, Rebecca and Murray, Rebecca. Childhood Poverty, Adverse Childhood Experiences, and Adult Health Outcomes. *Health & Social Work*, Volume 46, Issue 3, August 2021, Pages 159–170, <https://doi.org/10.1093/hsw/hlab018>
- Linver, M. R., Brooks-Gunn, J., & Kohen, D. E. (2002). Family processes as pathways from income to young children's development. *Developmental Psychology*, 38, 719–734.
- Loughan, Ashlee and Perna, Robert (2012) Neurocognitive impacts for children of poverty and neglect. American Psychological Association. Accesado vía: <https://www.apa.org/pi/families/resources/newsletter/2012/07/neurocognitive-impacts>.
- Martha J. Faraha, Martha, Sherab, David, Savagea, Jessica, Betancourta, Laura, Giannettac, Joan, Brodskyc, Nancy, Malmudc, Elsa and Hurt, Hallam. Childhood poverty: Specific associations with neurocognitive development. En: *Brain Research* 1110 (2006) 166-174.
- McLeod, J. D., & Shanahan, M. J. (1993). Poverty, parenting, and children's mental health. *American Sociological Review*, 58, 351–366.
- Merrien, F. X. (2013). Social Protection as Development Policy: A New International Agenda for Action. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 5(1). DOI: 10.4000/poldev.1525. Recuperado de: <http://poldev.revues.org/1525>.
- Ministerio de Educación Pública (sf) Programas y proyectos. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos>
- Ministerio de Educación Pública (sf) Programas y proyectos. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2023. Recuperado de https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2023-2026/pagina_principal
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2023. Recuperado de https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2023-2026/pagina_principal
- Minujin, A., Delamonica, E., Davidziuk, A., & Gonzalez, E. D. (2006). The definition of child poverty: A discussion of concepts and measurements. *Environment & Urbanization*, 18(2), 481–500. DOI: 10.1177/0956247806069627.
- Minujin, Alberto, and Enrique Delamonica, 'Multidimensional child poverty in Tanzania: analysis of situation, changes and sensitivity of thresholds1', in Alberto Minujin, and Shailen

- Nandy (eds), *Global Child Poverty and Well-being: Measurement, Concepts, Policy and Action* (Bristol, 2012; online edn, Policy Press Scholarship Online, 20 Sept. 2012), <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847424822.003.0011>, accessed 30 June 2023.
- OECD (2017), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282773-en>.
- Oliver LN, Hayes MV. Neighborhood socio-economic status and the prevalence of overweight Canadian children and youth. *Canadian Journal of Public Health* 2005;96:415-20.
- Patronato Nacional de la Infancia (sf). Programas. Recuperado de <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/programas/>
- Patronato Nacional de la Infancia (sf). Programas. Recuperado de <https://pani.go.cr/sobre-el-pani/programas/>
- Patronato Nacional de la Infancia & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021) Estimación de los recursos públicos destinados a la niñez y a la adolescencia en Costa Rica para el año 2019.
- Patronato Nacional de la Infancia & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023) Estimación de los recursos públicos destinados a la niñez y a la adolescencia en Costa Rica para el año 2021
- Patronato Nacional de la Infancia y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2023). Estimación de los Recursos Públicos destinados a la niñez y a la adolescencia en Costa Rica para el año 2021. Editorial PANI: San José, Costa Rica.
- Paul-Sen Gupta, Rita, de Wit, ML and McKeown, M. The impact of poverty on the current and future health status of children. *En: Paediatric Child Health* 2007;12(8):667-672.
- Raphael, Dennis. Poverty in childhood and adverse health outcomes in adulthood. *Maturitas* 69 (2011) 22–26.
- Roehrkasse, Alexander. Race, Poverty, and U.S. Children's Exposure to Neighborhood Incarceration. *En: Socius: Sociological Research for a Dynamic World* Volume 7: 1–2.
- Roos LL, Wall-Wieler E, Lee JB. Poverty and Early Childhood Outcomes. *Pediatrics*. 2019;143(6): e20183426.
- Ruckert, A., Huynh, C., & Labonté, R. (2017). Reducing health inequities: Is universal basic income the way forward? *Journal of Public Health*, 40(1), 3-7. DOI: 10.1093/pubmed/fox006.
- Scholer SJ, Hickson GB, Mitchel EF Jr, Ray WA. Predictors of mortality from fires in young children. *Pediatrics* 1998; 101:E12.
- Smith, J. R., Brooks-Gunn, J., & Klebanov, P. K. (1997). Consequences of living in poverty for young children's cognitive and verbal ability and early school achievement. In G. J. Duncan & J. Brooks-Gunn (Eds.). *Consequences of growing up poor* (pp. 132–189). New York: Russell Sage Foundation.

- Soubhi H, Raina P, Kohen D. Effects of neighbourhood, family, and child behaviour on childhood injury in Canada.
- Soubhi H. The social context of childhood injury in Canada: Integration of the NLSCY findings. *American Journal of Health Behavior* 2004;28(Suppl 1):S38-S50.
- Taylor, B. A., Dearing, E., & McCartney, K. (2004). Incomes and outcomes in early childhood. *Journal of Human Resources*, 39, 980–1007.
- The International Policy Centre for Inclusive Growth. (2018). Social protection: Meeting children's rights and needs. *Policy in Focus*, 15(3). Recuperado de: https://ipcig.org/pub/eng/PIF43_Social_protection_meeting_children_s_rights_and_needs.pdf
- The National Academies Press (2019) Duncan, G., & Le Menestrel, S. (Editores) Roadmap to Reducing Child Poverty. Committee on Building an Agenda to Reduce the Number of Children in Poverty by Half in 10 Years. Board on Children, Youth, and Families and Committee on National Statistics, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. A Consensus Study Report.
- UNICEF (2020) Universal child benefits: Policy issues and options. En: <https://www.unicef.org/reports/universal-child-benefits-2020>
- UNICEF (2021) A review of the use of multidimensional poverty measures. Informing advocacy, policy and accountability to address child poverty. Recuperado de: <https://www.unicef.org/reports/review-use-multidimensional-poverty-measures>
- UNICEF (2022) Informe Anual. Costa Rica Avanza con su infancia. Recuperado de: <https://www.unicef.org/costarica/informes/informe-anual-unicef-2022-costa-rica-avanza-con-su-infancia>
- UNICEF and the World Bank Group (2016) Ending Extreme Poverty: A Focus on Children. Recuperado de: <https://www.unicef.org/reports/ending-extreme-poverty-focus-children>
- UNICEF. (2022). CHILD FOOD POVERTY: A Nutrition Crisis in Early Childhood. Recuperado de: <https://data.unicef.org/resources/child-food-poverty/>
- University of Oxford. (2017) *Global Multidimensional Poverty Index 2017*. En: Oxford Poverty & Human Development Initiative, Odid. Recuperado de: https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/B47_Global_MPI_2017.pdf
- Valdés, José Luis y Torrealba, Fernando. La corteza prefrontal medial controla el alerta conductual y vegetativo. Implicancias en desórdenes de la conducta. *Revista Chilena de Neuro-Psiquiatría* 2006; 44(3): 195-204.
- Wagmiller and Adelman (2009) Childhood and Intergenerational Poverty. The Long-Term Consequences of Growing Up Poor. National Center for Children in Poverty.
- White, H., Leavy, J., & Masters, A. (2003). Comparative Perspectives on Child Poverty: A Review of Poverty Measures. *Journal of Human Development*, 4(3), 379-396. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/23742474_Comparative_Perspectives_on_Child_Poverty_A_Review_of_Poverty_Measures

- World Bank Group (2020) Global Estimate of Children in Monetary Poverty: An Update. En: Poverty & Equity.
- Yanes, P. (2018). Ingreso Ciudadano Universal y Desafíos para un Nuevo Régimen de Bienestar. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/s5_3._pyanes.pdf
- Yeung, W. J., Linver, M. R., & Brooks-Gunn, J. (2002). How money matters for young children's development: Parental investment and family processes. *Child Development*, 73, 1861–1879.
- Yoshikawa, H., Aber, J. L., & Beardslee, W. R. (2012). The Effects of Poverty on the Mental, Emotional, and Behavioral Health of Children and Youth: Implications for Prevention. *American Psychologist*, 67(4), 272-284. DOI: 10.1037/a0028015.
- Zimmerman A, et al. The impact of cash transfers on mental health in children and young people in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis. *BMJ Global Health* 2021;6:e004661. doi:10.1136/bmjgh-2020-004661
- Ziol-Guesta, Kathleen M; Duncanb, Greg J; Kalilc, Ariel and Boyced, Thomas, Early childhood poverty, immune-mediated disease processes, and adult productivity.

Anexos

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Banco Hipotecario de la Vivienda	1. Fondo de Subsidio para la Vivienda	Apoyo para hogares sin vivienda, hogares pobres por ingreso sin casa propia, hogares pobres con casa propia en condiciones inadecuadas por hacinamiento o calidad y estado de los materiales en piso, pared o techo.	Indirecto	Vivienda
Caja Costarricense del seguro social	2. Pensiones No contributivas por monto básico	Pensiones especiales para personas que no pueden hablar, caminar ni mover los brazos o manos (dos de tres opciones).	Directo	Protección Social
Caja Costarricense del Seguro Social	3. Programa Niño Sano	Promoción y Prevención	Directo	Salud
Ministerio de Salud	4. Vacunación	Cuadro básico de inmunización	Directo	Salud
Ministerio de Educación Pública	5. Programa alimentación y nutrición escolar (PANEA-CE)	Se otorga para estudiantes de educación básica en centros educativos públicos	Directo	Educación
Ministerio de Educación Pública	6. Programa de transporte Estudiantil	Brinda beneficios económicos a favor de las y los estudiantes, que por su condición socioeconómica, distancia al centro educativo público y acceso de las comunidades a los medios de transporte público u otras circunstancias concurrentes;	Directo	Educación

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
		requieran ayuda para concluir exitosamente su proceso educativo		
Instituto Mixto de Ayuda Social	7. Transferencias económicas educativas Crecemos (Anterior BE-FONABE) y AVANCEMOS	Se otorga a niños y niñas y personas adolescentes en niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria.	Directo	Protección Social
Instituto Mixto de Ayuda Social	8. Atención a Familias	Promueve la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y servicios públicos básicos, propiciando mejores condiciones de vida.	Indirecto	Protección Social
Instituto Mixto de Ayuda Social	9. Cuido y Desarrollo Infantil	Subsidio otorgado a familias con niños y niñas entre los 0 y 12 años de edad para el acceso a servicios de cuidado infantil.	Directo	Protección Social
Instituto Mixto de Ayuda Social	10. Cuadernos e implementos escolares	Entrega de paquete que contiene cuadernos e implementos escolares, dirigido a personas estudiantes del sistema de educación de enseñanza básica, para contribuir en su proceso educativo.	Directo	Protección Social
Instituto Mixto de Ayuda Social Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones	11. Hogares Conectados	Reducir la brecha digital, facilitando las mismas oportunidades a hogares en situación de pobreza, para que tengan acceso a	Directo	Ciencia y Tecnología

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Superintendencia de Telecomunicaciones		Internet de manera segura, responsable y productiva, para buscar información clave e importante, para el estudio, para el trabajo y para la vida diaria		
Instituto Mixto de Ayuda Social	12. Persona Trabajadora de Edad	Promueve la inclusión y permanencia en el sistema educativo formal de personas menores de 18 años identificadas como trabajadoras. La población es referida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Directo	Protección Social
Instituto Mixto de Ayuda Social	13. Modalidad NIDO	Modalidad de atención integral e interinstitucional, dirigida a la atención de las necesidades de aquellos hogares en situación de pobreza extrema, con presencia de mujeres en estado de gestación o lactancia, durante 36 meses.	Directo	Protección Social
Dirección Nacional de CEN-CINAI – Ministerio de Salud	14. Nutrición y desarrollo infantil	Comidas servidas, leche y paquetes de alimentos: niños pobres de 2 a menos de 7 años	Directo	Protección Social
Dirección Nacional de CEN-CINAI – Ministerio de Salud	15. Atención y Protección Infantil	Responde a las necesidades de atención y protección de los niños y niñas facilitando a los padres, madres o encargadas y	Directo	Protección Social

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
		encargados, su incorporación en los procesos educativos y en el mercado laboral.		
Dirección Nacional de CEN-CINAI – Ministerio de Salud	16. Nutrición preventiva	Se consideran acciones para la prevención de la malnutrición (carencia o exceso de nutrientes), así como la adopción de conocimientos, actitudes y prácticas saludables mediante la entrega de servicios en educación alimentaria nutricional y alimentación complementaria	Directo	Protección Social Salud
Dirección Nacional de CEN-CINAI – Ministerio de Salud	17. Promoción del crecimiento y Desarrollo Infantil	Intervenciones dirigidas a facilitar y acompañar los esfuerzos que se desarrollan en las comunidades en pro de favorecer la transformación consciente hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los niños/as de 0 a 13 años	Indirecto	Protección Social
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	18. Casa Jaguar	Servicio residencial enfocado en atender la problemática de consumo de sustancias psicoactivas de las personas menores de edad (12 a 18 años) y/o sus familiares.	Directo	Salud

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Patronato Nacional de la Infancia	19. CIDAI	Subsidio otorgado para niños y niñas menores de 12 años que requieren servicios de cuidado.	Directo	Protección Social
Patronato Nacional de la Infancia	20. Centros de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (CAINNA):	Modalidad de atención fundamentada en un modelo de atención integral para personas menores de edad de seis meses y hasta la mayoría de edad, que podría desarrollar programas de apoyo o formación educativa, académica y/o técnica, salud, desarrollo humano, tratamientos ambulatorios, socioeducativos y proyecto de vida.	Directo	Protección Social
Patronato Nacional de la Infancia	21. Aldeas PANI	Son un conjunto de alternativas institucionales de protección transitoria del PANI, que se encuentran en un espacio en común.	Directo	Protección Social
Patronato Nacional de la Infancia	22. Programas en modalidad residencial	Conforma esta modalidad, todas aquellas alternativas en las que se brinda protección a personas menores de edad que requieren un cuidado alternativo al cuidado familiar, donde exista una medida de protección administrativa o judicial.	Directo	Protección Social

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Patronato Nacional de la Infancia	23. Albergues PANI	Son las alternativas institucionales de protección transitoria para las personas menores de edad en condiciones de riesgo inminente o situaciones de mayor vulnerabilidad en procesos especiales de protección con medidas de abrigo y cuidado temporal.	Directo	Protección Social
Patronato Nacional de la Infancia	24. Acogimiento Familiar	Alternativas transitorias de protección especial, que favorecen el derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes, cuyas familias de origen no cuentan con condiciones para asumir su cuidado oportuno.	Directo	Protección Social
Patronato Nacional de la Infancia	25. Programa adolescente madre	Programa de apoyo a las adolescentes madres y/o embarazadas, que se encuentran en estado de vulnerabilidad, brindándoles un beneficio económico para apoyar su permanencia en el sistema educativo, así como información, acompañamiento y la implementación de metodologías participativas que mejoren su calidad de vida.	Directo	Protección Social

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Ministerio de Cultura y Juventud Consejo de la Persona Joven	26. Programa para la inclusión de personas jóvenes con discapacidad	Gestiona acciones que contribuyan al desarrollo integral de las personas jóvenes (entre los 12 y 18 años) con discapacidad desde sus necesidades y particularidades socioculturales, promoviendo la inclusión social, el ejercicio y disfrute de sus derechos.	Directo	Social-Político
Ministerio de Cultura, y Juventud Consejo de la Persona Joven	27. Programa de gestión de juventudes para la paz social/ Centros Cívicos por la Paz	Los Centros cívicos por la Paz son una estrategia interinstitucional de intervención local para la prevención de la violencia y la promoción de la inclusión social, impulsada por el gobierno central en alianza con gobiernos locales y la comunidad organizada de las diferentes zonas de influencia en el país.	Directo	Social-Político

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Junta de Protección Social	28. Programa de Giros Directos	Es la transferencia directa que se realiza a organizaciones para el desarrollo de sus programas, entre ellas: Cruz Roja, CCSS, Hogares Crea, Banco Hipotecario de la Vivienda, Consejo de la Persona Joven, Asociación Costarricense para el Tamizaje, entre otras.	Indirecto	Protección Social
Junta de Protección Social	29. Proyectos Específicos	Distribución de recursos económicos para la satisfacción de una necesidad concreta, planteada por las entidades sin fines de lucro, consideradas en los sectores de población señalados en el artículo 8 de la Ley N° 8718 (personas menores de edad en condición de abandono, vulnerabilidad, con discapacidad, con padres privados de libertad, estén o no inscritas en el programa de Apoyo a la gestión.	Indirecto	Protección Social
Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones	30. Comunidades Conectadas	A través del Programa Comunidades Conectadas el estado construye infraestructura para	Indirecto	Ciencia y Tecnología

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Superintendencia de Telecomunicaciones Ministerio de Educación Pública		llevar los servicios de telefonía e Internet a zonas costeras, rurales y fronterizas, donde la rentabilidad no permite brindar el servicio a las empresas de telecomunicaciones, este programa ha llegado a comunidades indígenas y zonas alejadas del país.		
Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones Superintendencia de Telecomunicaciones Ministerio de Educación Pública	31. Centros Conectados	Públicos	Comparten el propósito de generar acceso igualitario y promover el uso productivo de estos servicios, para lo cual el común denominador es la habilitación de infraestructura, donde todavía se encuentran zonas rurales y remotas donde la cobertura es limitada y tenencia de dispositivos que reúnan condiciones indispensables para la interactividad	Indirecto Ciencia y Tecnología
Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones Superintendencia de Telecomunicaciones Ministerio de Educación Pública	32. Espacios Conectados	Públicos	Comparten el propósito de generar acceso igualitario y promover el uso productivo de estos servicios, para lo cual el común denominador es la habilitación de infraestructura, donde todavía se encuentran	Indirecto Ciencia y Tecnología

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
		zonas rurales y remotas donde la cobertura es limitada y tenencia de dispositivos que reúnan condiciones indispensables para la interactividad		
Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones Superintendencia de Telecomunicaciones Ministerio de Educación Pública	33. Red Educativa del Bicentenario	Tiene como objetivo conectar a todos los centros educativos del país en una única red avanzada con acceso a internet de banda ancha, para promover la alfabetización digital, el apoyo educativo a los estudiantes y una cultura de colaboración, eficiencia y articulación entre la comunidad educativa.	Directo	Ciencia y Tecnología
Ministerio de Cultura y Juventud	34. Sistema Nacional de Educación Musical	Formación musical a niños, niñas y adolescentes para estimular el desarrollo.	Directo	Deporte y Cultura
Instituto de Desarrollo Rural	35. Programas varios	Las acciones sustantivas que ejecuta el Instituto de Desarrollo Rural a través de sus programas operativos, permite el ejercicio de su rol como ente promotor y facilitador del desarrollo de las comunidades rurales	Indirecto	Vivienda
Instituto Costarricense del Deporte	36. Becas deportivas	Incentiva la actividad deportiva y recreativa en niños, niñas y adolescentes	Directo	Cultura y deporte

Institución	Nombre del Programa	Descripción del beneficio	Inversión	Área
Instituto Costarricense del Deporte	37. Parques recreativos	Incentiva la actividad deportiva y recreativa en niños, niñas y adolescentes	Directo	Cultura y deporte
Instituto Costarricense del Deporte	38. Juegos Deportivos Nacionales	Incentiva la actividad deportiva y recreativa en niños, niñas y adolescentes	Directo	Cultura y deporte

Fuente: Elaboración propia.