

B A L A N C E 2 0 1 9



Estado de la Nación

2019

# Equidad e integración social



**FRÁGIL**

305

M-628-b Morales Aguilar, Natalia

Balance de Equidad e Integración Social 2019 / [ et..al ]. –  
Datos Electrónicos ( 1 archivo Electrónico ; 1720 KB PDF).  
- San José C.R. : PEN 2019

ISBN: 978-9930-540-24-4-digital

1 HOMICIDIOS DOLOSOS. 2. INDICADORES SOCIALES.  
3. EMPLEO. 4. MECADO LABORAL. 5. DESEMPLEO. 6.  
DESIGUALDAD DE INGRESOS. 7. POBREZA. 8.  
INVERSION SOCIAL PÚBLICA. 9. POLÍTICA SOCIAL. 10.  
RED DE CUIDO. 11. COSTA RICA. I. Título.

CAT MMR

Primera edición: Octubre, 2019.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng.

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## BALANCE 2019

## Equidad e integración social

## INDICE

Hallazgos relevantes	3
Valoración general	5
Valoración del Informe anterior	6
Aspiraciones	6
Introducción	7
<b>Balance social del DHS</b>	<b>7</b>
<b>Se agudiza vulnerabilidad de grupos de población cada vez más excluidos de las oportunidades</b>	<b>10</b>
Insuficientes empleos de calidad afianzan brechas sociales	10
Se contraen ingresos de los hogares por segundo año consecutivo	15
Persistente desigualdad de ingresos	17
Aumenta pobreza por ingresos en 2018	19
<b>El financiamiento de la equidad y la integración social se desacelera, empieza a afectar áreas claves del DHS y se vuelve más regresivo</b>	<b>23</b>
Política social focalizada reduce pobreza, pero requiere innovación en su gestión para mejorar eficiencia	24
Inversión social municipal emerge como una oportunidad de financiamiento, difícil de aprovechar	28
<b>Atención de la primera infancia demanda más inversión, con enfoque universal y de calidad</b>	<b>31</b>
Baja cobertura de la Redcudi, incluso entre pobres	31
Universalizar el cuidado implica importantes retos de financiamiento y sostenibilidad	33
Alianzas público-privadas son clave para aumentar coberturas de la Redcudi	34

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En 2018, casi todos los hogares vieron decrecer sus ingresos en términos reales, que en promedio cayeron un 3,6%. Los mayores descensos los sufrieron los grupos extremos de la distribución: primero y décimo decil, con un -6,4% y un -5,5%, respectivamente. Esto incidió en que el coeficiente de Gini mantuviera el mismo nivel del año anterior (0,514).
  - Entre 2017 y 2018 aumentó la pobreza por ingresos: la total pasó de un 20,0% a un 21,2%, mientras la extrema lo hizo de un 5,7% a un 6,3%. La pobreza multidimensional no varió (19,1%). En total, 491.304 hogares y 1.763.994 personas estaban afectadas por uno o ambos métodos de pobreza.
  - Según la Encuesta Continua de Empleo (ECE), el país registró en el cuarto trimestre del 2018 la tasa de desempleo (12%) más alta de las últimas tres décadas. El crecimiento interanual promedio entre 2017 y 2018 fue de un 4,7% en la fuerza de trabajo, un 3,2% en las personas ocupadas y un 18,5% en las desocupadas.
  - Del empleo promedio creado por trimestres desde 2010, medido como la variación interanual de las personas ocupadas, alrededor de 35.000 han sido informales y solo 7.000 formales (es decir, 4 de cada 5). En el último año, el empleo informal creció un 6,1% versus un 1,2% de los formales.
  - En 2018 se detuvo la tendencia al alza que mostraron los homicidios en los últimos cuatro años. La tasa se ubicó en 11,7 casos por 100.000 habitantes, 0,5 puntos menos que en 2017. No obstante, aún se ubica en niveles que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera como una epidemia.
- » La inversión social pública (ISP) mantuvo su expansión real en el año 2018 (1,8%), aunque a un ritmo menor y ya acumula tres años consecutivos de desaceleración. Por función, dos de ellas presentan una contracción real (educación y cultura) y las otras tres se incrementaron (vivienda, protección social y salud).
- El sector municipal podría complementar el financiamiento de los programas sociales, aunque algunas barreras obstaculizan su aprovechamiento: una estructura rígida y atomizada de sus gastos, con pocos cambios en la década. Además, las disparidades en presupuestos y capacidad de ejecución entre cantones dificultan reducir las brechas territoriales.
  - No hay indicios de que los recursos del Fodesaf se destinen a financiar gastos administrativos onerosos en los programas focalizados, es decir, la mayoría de los recursos llegan efectivamente a los beneficiarios. Sin embargo, este resultado se debe complementar con el indicador de filtraciones, que ya parecen inerciales (alrededor del 20% de beneficiarios). Para mejorar la eficiencia, se requiere innovar más en la gestión de los programas sociales.
  - La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) cubre apenas un 8,3% de la población potencial de 0 a 6 años, y esta cifra aumenta a un 15% entre la población pobre. Para universalizarla en 15 años plazo, es preciso crecer cada año aproximadamente en 24.814 niños y niñas, lo cual representa una inversión del 0,09% del PIB solo en el año 2020.

## Cuadro 1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2018

Indicador	1990	2000	2010	2017	2018
<b>Expansión de capacidades</b>					
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	80,2	80,3
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,0	8,4
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>a/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	69,0	69,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>b/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	62,6	62,9
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,2	9,5
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	47,7	49,2
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,7	13,9	10,9	11,4
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	87,3	89,2
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)					
Primaria		96,5	98,0	94,9	93,1
Secundaria		51,6	67,7	76,4	74,1
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	27,3	29,1
Tasa neta de participación laboral <sup>b/</sup>	57,3	58,0	59,1	58,4	58,4
Hombres	82,5	79,2	75,9	73,1	72,7
Mujeres	32,5	37,8	43,5	44,9	45,2
Tasa de desempleo abierto <sup>b/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	7,5	8,2
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,3	7,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	9,2	9,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	136,6	136,9
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>d/</sup> (junio 2015=100)	295.609	367.818	440.789	474.246	471.791
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares <sup>d/</sup> (junio 2015=100)	-9,1	4,3		-2,1	-1,7
Inversión pública social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	21,9	23,6	23,9
Inversión pública social real per cápita (miles de colones del 2000)	180.078	207.397	241.048	276.887	281.465
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	12,2	11,7
<b>Brechas de equidad</b>					
Coefficiente de Gini del ingreso per cápita promedio antes de impuestos <sup>b/</sup>	0,450	0,479	0,507	0,514	0,514
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil <sup>e/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	12,7	12,6
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>f/</sup>					
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,4	2,5
No pobres	1,5	1,3	1,0	1,0	0,9
Hogares pobres <sup>b/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	20,0	21,2
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,0	1,9	1,9
Deserción escolar en educación secundaria <sup>g/</sup> (%)		11,9	10,2	7,2	3,5
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,5	3,6

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

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

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

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

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

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

g/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

## Valoración general

En 2018 e inicios de 2019, Costa Rica mostró pocos avances en sus indicadores sociales, mientras la aspiración de acceso a un ingreso digno registró desmejoras importantes. Una buena noticia es que se detuvo la tendencia al alza de los homicidios en los últimos cuatro años. La inercia — característica del presente siglo— ya compromete los logros históricos en diversos ámbitos del desarrollo humano, mediante la alta desigualdad del ingreso, estancada a costa de la contracción real de los ingresos casi de todos los hogares; un aumento en la pobreza por ingresos; escasas oportunidades de empleo, que se reparten con brechas de género, territoriales y etarias, así como niveles históricos en el desempleo.

El financiamiento de la equidad y la integración social, medido con la inversión social pública (ISP), se desacelera, empieza a afectar áreas claves del desarrollo humano y se vuelve más regresivo. Aunque su expansión real en el año 2018 fue del 1,8% per cápita, ya acumula tres años consecutivos de desaceleración. Dos funciones sociales tuvieron una contracción real —educación y cultura— y las otras tres se incrementaron —vivienda, protección social y salud—. Buena parte del crecimiento se explica por el pago de las pensiones contributivas, sector que, como se ha documentado en Informes anteriores, es muy regresivo (es decir, sus beneficiarios tienen mayor proporción en grupos de mayores ingresos). Si se calcula la ISP sin el rubro contributivo, el crecimiento cae a un 1,0%. La inversión en educación se contrajo (-1,4%) luego de seis años de expansión, al recortarse el monto asignado a la educación general (primaria y secundaria; preescolar sí creció) y universitaria.

En este escenario, se agudiza la vulnerabilidad de grupos de población que están cada vez más excluidos de las oportunidades de empleos de calidad e ingresos dignos. Entre 2017 y 2018, se observó una reducción en términos reales del ingreso promedio de los hogares (-3,6%) y de los ocupados (-0,5%), además de un estancamiento en el índice de salarios mínimos. El enfoque por clases sociales indica que casi todas sufrieron la contracción real, sobre todo pequeños propietarios (-6,7%), profesionales y medianos empresarios (-4,8%), y

otros trabajadores (menos calificados, -4,7%). En el análisis por deciles también se encontró el decrecimiento de los ingresos: un -6,4% en el primero y un -5,5% en el décimo. Esto explica por qué el coeficiente de Gini se mantuvo en el mismo nivel del 2017 (0,514). Entre 2017 y 2018 aumentó la pobreza por ingresos: la total pasó de un 20,0% a un 21,2% y la extrema de un 5,7% a un 6,3%. La pobreza multidimensional se situó en un 19,1%. Esto significa que 491.304 hogares y 1.763.994 personas estaban afectadas por uno o ambos métodos de pobreza. Asimismo, en condiciones de vulnerabilidad, pues sus ingresos se ubican cercanos y hasta un 50% por encima de la línea de pobreza, vivía el 14,9% de los hogares (233.188). El perfil de pobres por ambos métodos es bastante desfavorable: son hogares relativamente más jóvenes, con mayor cantidad de menores de 6 años, casi la mitad con jefatura femenina, con serios problemas de inserción laboral (alto desempleo, baja ocupación, la mayoría en situación de informalidad), baja escolaridad, alto rezago escolar y exclusión educativa.

En este contexto, invertir más en la primera infancia, a través de una red de cuidado infantil de calidad con enfoque universal, generaría múltiples beneficios, tanto en la niñez como en la creación de empleos femeninos calificados y no calificados. Sin embargo, el panorama es poco alentador. Un estudio realizado para este Informe señala al menos dos retos importantes. El primero está asociado con el aumento de las coberturas, pues al 2019 atendía apenas un 8,3% de la población de 0 a 6 años. La provisión universal está limitada por una serie de trabas legales e institucionales, que impiden otorgar subsidios a población fuera de la condición de pobreza. El segundo reto es asegurar la sostenibilidad del financiamiento, por cuanto con los recursos actuales no es posible la expansión. Las estimaciones revelan que para universalizar la Red en quince años plazo se requiere crecer por año aproximadamente en 24.814 niños y niñas, lo cual representa una inversión del 0,09% del PIB solo para el año 2020.

Los últimos Informes han evidenciado el papel medular del desempeño del mercado laboral sobre el estancamiento de la pobreza y el ensanchamiento de las desigualdades sociales en Costa Rica. Además, ese desempeño crea mayores presiones a la política social, que

debe contener los efectos negativos de estas tendencias, y erosiona la sostenibilidad del financiamiento del régimen de bienestar social. Estas constataciones subrayan la importancia de realizar una mirada en profundidad sobre el mercado de trabajo. Los principales hallazgos de tres estudios permiten identificar con más precisión retos actuales, como la concentración sectorial y territorial de la producción y el empleo, la dependencia de pocas empresas para generar puestos de trabajo formales, la mala calidad del empleo en algunos sectores donde se ubica gran parte de la población trabajadora, y los cambios de fondo que está viviendo las relaciones laborales, al margen de la protección legal.

Los problemas actuales se agravan por la desaceleración económica y por el efecto de la cuarta revolución industrial en la generación de puestos de trabajo, pues las actividades productivas son cada vez más intensivas en capital y demandan menos trabajo, pero de alta productividad. Estos cambios surgen en un país con desvinculación entre el crecimiento económico y la creación de empleos.

Desde el *Octavo Informe* (2002) alertamos acerca de que “el aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso, ya indiscutible, plantea una alerta roja sobre el rumbo que toma la sociedad costarricense. La ampliación de las brechas de ingreso (...) impide a numerosas personas el acceso a oportunidades y afecta la cohesión social”. Diecisiete años después, son evidentes las consecuencias sobre la equidad y la integración social, de no haber activado otros mecanismos redistributivos, más allá de la inversión social, para revertir el aumento de la desigualdad.

La desaceleración económica encuentra un país que enfrenta grandes desafíos fundamentales reiterados por este Informe: articular mejor la estructura productiva y el régimen de bienestar social, implementar una política de empleo con enfoque territorial y de género, incrementar la calificación de la fuerza de trabajo, regular y proteger las nuevas relaciones laborales que surgen del cambio tecnológico, y adaptar la política social para garantizar una adecuada transición demográfica y el envejecimiento de la población.

## Valoración del balance 2018

En 2017 e inicios de 2018, Costa Rica siguió mostrando un lento progreso en desarrollo humano y malos resultados en equidad social. La principal novedad fue un grave deterioro en el ámbito de la integración social, debido al incremento de la violencia delictiva. La incapacidad para revertir los altos niveles de desigualdad que el país ha experimentado a lo largo del siglo XXI afianzó las asimetrías en las oportunidades a las que tienen acceso distintos territorios y grupos de la población. Esto, a su vez, ha propiciado el surgimiento de zonas

de exclusión social y nuevos desafíos para la institucionalidad. De ese modo, se genera un círculo perverso de desaprovechamiento de capacidades, tanto humanas como productivas. Desde la perspectiva internacional, además, implica retrocesos en materia de desigualdad y la pérdida de posiciones relativas en las variables del desarrollo humano, con respecto a otras naciones.

Costa Rica enfrenta el reto de lograr una mayor articulación entre su estructura productiva y su régimen de bienestar, en un contexto de restricción fiscal, transformación de las

relaciones laborales y adaptación a los avances tecnológicos. Un primer paso hacia ese objetivo sería retomar la senda del crecimiento económico sostenido y, a la vez, impulsar mejoras en la distribución que favorezcan el cierre de brechas educativas, territoriales y de género. Si se continúa por el camino de bajar escalones en los indicadores, no cabe esperar que el país permanezca por mucho tiempo en el grupo de las naciones de alto desarrollo humano en el mundo.

## Aspiraciones

### Equidad creciente

Un entorno<sup>1</sup> de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

### Integración

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivos de sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, ni bloqueos que las condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

### Oportunidades ampliadas

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

### Seguridad humana

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población<sup>2</sup>.

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## Equidad e integración social

**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2018, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana.

El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades<sup>3</sup> y oportunidades que permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (PEN, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

Este análisis se realizó teniendo en cuenta dos ejes conceptuales derivados del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de

las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen los individuos para hacer o lograr las cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones básicas que les posibilitan o no la consecución real de metas valiosas para ellas. Se trata, entonces, de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos, como lugar de nacimiento y de residencia, sexo, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de las oportunidades y que impiden a personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

En resumen, este balance social da cuenta de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Trata temas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, vistas como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También, considera las oportunidades de acceso a empleos de

calidad, así como la gestión de la equidad y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado laboral.

**Balance social del DHS**

Tres de las cuatro grandes aspiraciones del desarrollo humano sostenible (DHS) a las que da seguimiento el Informe Estado de la Nación en materia de equidad e integración social no tuvieron cambios significativos en el 2018: el acceso a una vida larga y sana, el acceso al conocimiento y el acceso a una vida libre de amenazas. Esta última detuvo, al menos, el retroceso acumulado durante cuatro años consecutivos. Por el contrario, el acceso a un ingreso digno mostró mejoras casi en todos sus indicadores.

Los deterioros más notables los exhibe el mercado de trabajo: el desempleo crece a un ritmo más acelerado que el empleo, se contraen en términos reales los ingresos de las personas ocupadas y se estancan las tasas de ocupación y el índice de salarios mínimos reales. A esto se suma un aumento de 1,2 puntos porcentuales en el porcentaje de hogares pobres por ingresos y un coeficiente de Gini que, aunque se mantiene sin variaciones, persiste en un nivel muy alto (0,514).

Los indicadores para medir el acceso a una vida larga y sana se mueven con lentitud, pero el éxito alcanzado por el país en décadas anteriores lo sigue ubicando en una posición alta con respecto al resto del mundo. La esperanza de vida se sitúa

en 80,3 años, sin cambios significativos. Una situación similar se da con las tasas de coberturas a la seguridad social, pues un 91,6% de la población total está asegurada a la CCSS<sup>4</sup>. De la población económicamente activa (PEA), un 69,7% cotiza al seguro de salud y un 62,9% al de pensiones, sin cambios en relación con el 2017. Por tipo de PEA, la cobertura de la asalariada supera casi en quince puntos a la no asalariada: 74,2% versus 60,6% en el seguro de salud y 67,2% versus 54,1% en pensiones. Formalizar el empleo independiente sigue siendo un reto que este Informe ha señalado de manera reiterada. La tasa de mortalidad infantil aumentó de 8,0 a 8,4 por cada mil nacimientos entre 2017 y 2018, cifra similar a la del año 2012, aunque es importante indicar que aún se mantiene en niveles bajos en el contexto internacional.

En la aspiración de acceso al conocimiento, el país mostró algunos avances en los indicadores asociados al logro educativo, que se combinan con desmejoras en las tasas netas de coberturas. Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, entre 2017 y 2018 la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años aumentó de 9,2 a 9,5 años; el porcentaje de la población de 25 a 39 años que completó la secundaria pasó de 47,7% a 49,2% y el porcentaje de personas entre 12 y 18 años que asiste a la educación creció 1,9 puntos, para ubicarse en 89,2%. No obstante, aumentó el porcentaje de personas entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan, de un 10,9% a un 11,4%. Creció también el porcentaje de viviendas con internet (de 68,6% a 73,1%).

Sin embargo, las tasas netas de escolaridad (coberturas) en el sistema educativo tuvieron desmejoras en secundaria; es decir, la cantidad de jóvenes matriculados con las edades correspondientes para cursar cada ciclo educativo es menor que la población total, lo cual refleja el rezago escolar que poseen muchos estudiantes. En 2018 solo el 74,1% de los jóvenes entre 12 y 16 años asistía a la secundaria tradicional, 2,3 puntos porcentuales menos que en 2017. La contracción es más notable en el tercer ciclo (de 79,1% a 73,5%) que en la educación diversificada (de

50,0% a 46,3%). En esta última continúan las bajas coberturas, que ni siquiera alcanzan a la mitad de la población estimada para cursar ese ciclo. Una buena noticia es que la educación preescolar sí presenta mejoras, tanto en Interactivo II (4 años) como en Transición (5 años), con 80,1% y 88,1%, respectivamente (para un análisis exhaustivo sobre la educación costarricense véase el *Séptimo Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2019 y disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

En cuanto a la inversión social pública (ISP), esta mantuvo su expansión real en el año 2018 (1,8%), aunque a un ritmo menor y ya acumula tres años consecutivos de desaceleración. Su crecimiento fue similar a la media de los últimos dieciocho años. Por función, dos de ellas presentan una contracción real (educación y cultura) y las otras tres se incrementaron (vivienda, protección social y salud).

Protección social creció un 3,8%, impulsado por las pensiones contributivas, en particular las de la CCSS. Por el contrario, la inversión en educación se contrajo (-1,4%) luego de seis años de crecimiento sostenido, lo cual se explica por la reducción en los montos asignados a los servicios en educación general (primaria y secundaria, pues preescolar sí creció) y universitaria. Los rubros sociales que exhibieron mayor expansión real, por encima de la media nacional, parecen asociarse a egresos cuyo financiamiento no depende de manera directa del Presupuesto Nacional, tales como los servicios municipales o las pensiones.

Para brindar una visión de conjunto con perspectiva comparada, como en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2018) con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional<sup>5</sup> (cuadro 2).

En la comparación con el resto del mundo, la gran mayoría de los indicadores sociales de Costa Rica se ubica en posiciones intermedias. En niveles altos están las variables relacionadas con salud y asistencia a la educación primaria. En el extremo bajo, con resultados desfavorables,

están la desigualdad de ingresos, el logro educativo de la fuerza de trabajo, la tasa de homicidios y la inversión social pública por persona.

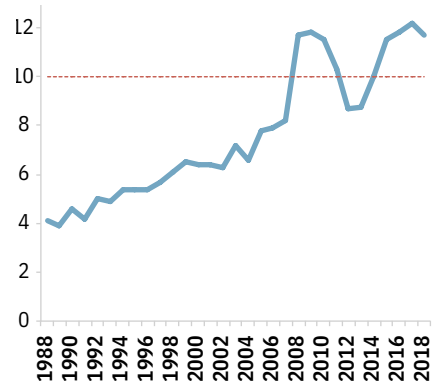
Una buena noticia es que en 2018 se detuvo la tendencia al alza que mostraron los homicidios en los últimos cuatro años. Este es el principal indicador utilizado para monitorear el estado de la seguridad ciudadana de un país. La tasa se ubicó en 11,7 casos por 100.000 habitantes, 0,5 puntos menos que en 2017. En cantidad de víctimas corresponde a 585 personas, 18 menos que el año anterior.

El gráfico 1 muestra la tendencia creciente en la tasa de homicidios de los últimos treinta años. En el período más reciente, el indicador registró su primer pico en los años 2008-2010 y luego se redujo un 28% acumulado hasta el año 2014, para iniciar un nuevo pico entre el 2014 y el 2017 con un crecimiento del 35%.

Las armas de fuego constituyen el método más usado para cometer los homicidios en el país: un 69% en 2018. El perfil de las personas fallecidas por esta causa corresponde a costarricenses (83%), hombres jóvenes (55%) y personas solteras (57%). El móvil principal es el ajuste de cuentas (47%), seguido por

## Gráfico 1

### Tasa de homicidios dolosos<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)



<sup>a/</sup> La línea punteada indica el umbral a partir del cual la OMS establece como epidemia.

Fuente: Morales, 2019, con datos del Subproceso de Estadística, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.



## Cuadro 2

## Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2018

Posición <sup>b/</sup>	Desempeño del 2018 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>		
	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora
Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida</li> <li>• Coberturas de la PEA en la seguridad social</li> <li>• Tasa neta de cobertura en primaria<sup>1</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>
Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población de 25 a 39 años que completó la secundaria</li> <li>• Población de 12 a 18 años que asiste a la educación</li> <li>• Viviendas con acceso a internet</li> <li>• Inversión pública en salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de participación laboral femenina</li> <li>• Inversión social pública (% PIB)<sup>2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidencia de la pobreza</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Ingreso promedio real del hogar</li> <li>• Tasa neta de cobertura en secundaria</li> <li>• Inversión pública en educación</li> <li>• Jóvenes que no estudian ni trabajan</li> </ul>
Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de homicidios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coeficiente de Gini</li> <li>• Población en edad activa con secundaria completa o más</li> <li>• Salario mínimo real</li> <li>• Inversión social pública por persona</li> </ul>	

Tipo de resultado: ■ Muy bueno ■ Bueno □ Intermedio ■ Malo ■ Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2017 se compara con el valor obtenido en 2018, y el crecimiento anual de 2018 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2017.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues, cuanto más bajo sea el valor, mejor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el coeficiente de Gini y la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito.

"c/ "Se mantiene" significa que en 2018 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2017, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

Fuente: Morales, 2019, con datos del INEC, CCSS, MEP, STAP-Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, BCCR.

discusión y riña (20%), asesinato ocurrido durante la comisión de otro delito (14%) y violencia doméstica (6%). El 89% de las víctimas fueron hombres. El *Vigésimo primer Informe* (2015) evidenció que el aumento en la violencia homicida de la presente década está relacionado con el crimen organizado, tanto nacional como internacional, por una transformación en la dinámica de las bandas narcotraficantes, que han incrementado la violencia como forma de resolver los problemas entre ellas.

Además, esta problemática tiene comportamientos diferenciados si se desagrega por cantón. En total, 25 de los 82 cantones superan la tasa general; además, entre 2017 y 2018 el indicador aumentó en el 34% y se redujo en el 56%. El 10% restante tuvo tasas de 0 en ambos años,

a saber: Acosta, Hojanca, Nandayure, San Mateo, Alvarado, Dota, Montes de Oro y San Pablo. Los cuatro primeros cantones no han tenido casos de homicidios desde el año 2011.

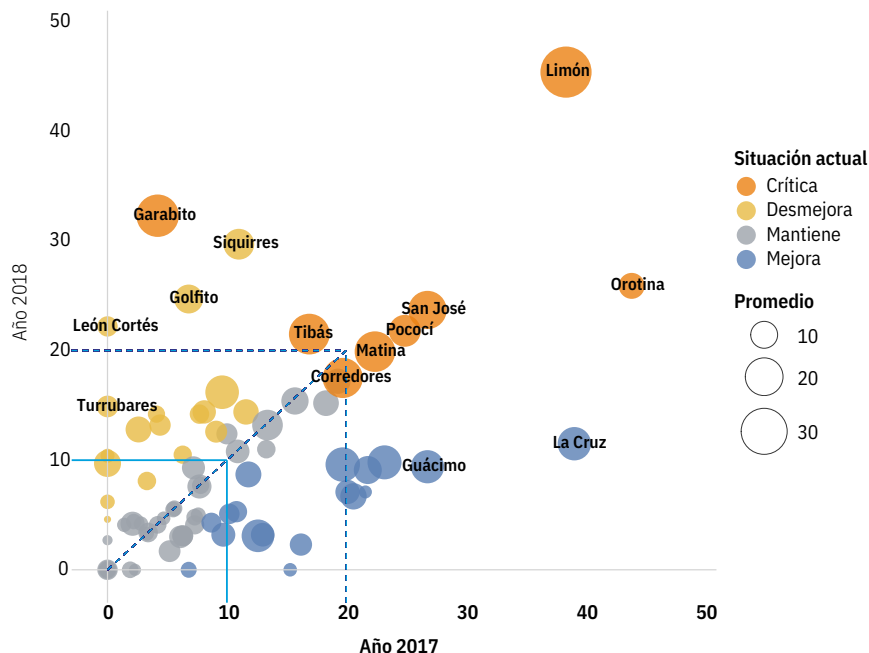
El gráfico 2 relaciona la tasa de homicidios dolosos por cantón en los años 2017 (eje horizontal) y 2018 (eje vertical). El tamaño de las esferas representa el promedio del período 2003-2018 —cuanto más grande, mayores tasas en el mediano plazo— y el color describe la situación actual. Con líneas punteadas se ilustran las tasas de 10 y 20 homicidios por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios se considera una epidemia cuando supera el umbral de 10, según estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En situación crítica, con tasas que superan esos umbrales de manera

sostenida durante casi todo el período, están ocho localidades (10%). Las que se sitúan por encima de la diagonal mostraron un incremento interanual, y la situación contraria se da en los cantones ubicados por debajo.

Otros datos útiles para dar seguimiento a la seguridad ciudadana son las denuncias interpuestas ante el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. En el año 2018 se registraron 207.440 delitos. De ellos, el 55,3% se clasificaron contra la propiedad (114.668), un punto porcentual más que en el 2017. Dentro de esta categoría, los delitos más denunciados fueron los robos<sup>6</sup> agravados (24,2%), hurtos simples (23,4%) y robos simples (22,2%). Los delitos contra la vida representaron el 10,4% del total de denuncias, sin cambios significativos en

## Gráfico 2

### Tasa de homicidios dolosos, por cantón<sup>a/</sup> (por 100.000 habitantes)



a/ El tamaño de la esfera representa la tasa promedio del período 2003-2018. La situación actual se califica con base en la tasa del 2018, junto con la tasa promedio y el crecimiento en el último año. La situación es crítica cuando se duplica (o más) el umbral de la OMS, de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. Fuente: Morales, 2019, con datos del Subproceso de Estadística, de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

los últimos años. Las lesiones culposas por accidentes de tránsito constituyen el 41% en esta categoría, seguidas por las agresiones con arma (36%).

Las infracciones a la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer fueron el tercer grupo de delitos más importantes, con un 9,7% (20.156 casos), con un crecimiento del 7,5% con respecto al 2017. El 42% de las denuncias fueron por maltrato, seguidas por el incumplimiento de una medida de protección (28%) y amenazas contra una mujer (violencia psicológica, 26%). El cuarto grupo con mayor cantidad de denuncias interpuestas fueron los delitos sexuales (5,4%), en su mayoría cometidos contra menores de edad (70%).

En el año 2007 se promulgó la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres. Desde esa fecha y hasta finales del 2018 se han contabilizado en total 337 femicidios. En el último año

ocurrieron 24 casos. De ellos, 17 fueron cometidos por sus parejas (artículo 21 de la Ley). Del total acumulado, se ha condenado solamente a 65 hombres (47% de los casos). Los asesinatos de mujeres cometidos por exesposos, exconcubinos, novios o exnovios, o bien, por atacantes sexuales o acosadores<sup>7</sup>, sumaron 7 casos.

### Se agudiza vulnerabilidad de grupos de población cada vez más excluidos de las oportunidades

En 2018 se agravaron los problemas relacionados con la falta de oportunidades para que todas las personas tengan acceso a ingresos que les permitan tener una vida digna. Estas dificultades se manifiestan en una contracción en los ingresos de la mayoría de la población y en un mercado de trabajo que genera pocas oportunidades de empleo de cali-

dad, a las cuales acceden ciertos grupos. En consecuencia, se limitan las posibilidades de reducir el desempleo, la pobreza y la desigualdad. La situación es más crítica para quienes viven fuera del Valle Central, tienen bajo logro educativo, o son personas jóvenes o con discapacidad, y particularmente en el caso de las mujeres.

### Insuficientes empleos de calidad afianzan brechas sociales

El mercado de trabajo sigue acumulando años sin brindar suficientes oportunidades de empleo para todos los habitantes del país. Esto repercute en los indicadores de pobreza y desigualdad por cuanto, en promedio, el 80% de los ingresos de los hogares provienen de esa fuente. Asimismo, el desempleo es uno de los problemas que más preocupa a los costarricenses, según diversas encuestas de opinión pública (CIEP-ECP, 2019).

El país dispone de dos fuentes de información estadística principales para dar seguimiento a la oferta laboral: la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y la Encuesta Continua de Empleo (ECE), ambas realizadas por el INEC. La primera se aplica en julio de cada año y ofrece información sobre las condiciones socioeconómicas de las personas y sus hogares. Con los resultados de las Enaho es posible construir series de largo plazo y efectuar análisis más estructurales del empleo, pobreza y desigualdad del ingreso. Por su parte, la ECE se especializa en la medición trimestral del empleo, el desempleo y los ingresos por trabajo. Esta encuesta arrancó en el tercer trimestre del 2010, con el objetivo de recolectar información periódica en los hogares y monitorear la evolución de los principales indicadores en el corto plazo, así como captar variaciones estacionales.

Aunque ambas encuestas (Enaho y ECE) aplican un procedimiento estadístico equivalente, el mismo marco muestral, con preguntas muy similares entre sí en el módulo de empleo para captar la información, y comparten las definiciones y metodología de cálculo de los principales indicadores, las cifras respectivas que suministran son distintas en cada

año. En algunos indicadores las diferencias son significativas, como ha sucedido durante varios años con las tasas de desempleo, la participación laboral y la variación de las personas ocupadas, entre otros. Por ejemplo, la Enaho 2018 reporta una tasa de desempleo del 8,3%, mientras la ECE, en el tercer trimestre del mismo año, registra un 10,2%. No se conoce alguna publicación del INEC que explique las razones de las diferencias de los resultados en la época del año en que coinciden ambas mediciones.

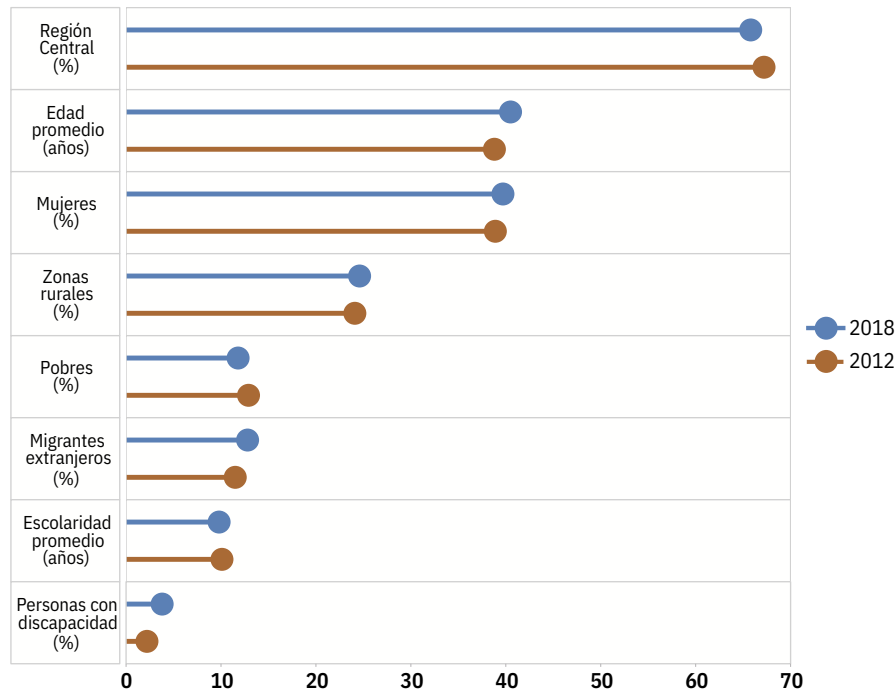
Este capítulo analiza, con los datos de las Enaho, el perfil del empleo y sus principales cambios a julio de cada año durante el período 2012-2018. Comienza en esa fecha porque las categorías de las ramas de actividad y ocupaciones son comparables<sup>8</sup>, antes del 2012 se regían por otra clasificación. Como se observa en el gráfico 3, la estructura laboral costarricense vio crecer levemente el peso de las mujeres, los migrantes extranjeros, las personas con discapacidad y las regiones fuera del Valle Central, dentro de las personas ocupadas. En 2018, la edad promedio ascendió a 40 años y una de cada seis personas era joven (15-24 años).

A partir de la variación interanual, las personas ocupadas por ramas de actividad se pueden clasificar en tres grupos, como se aprecia en el gráfico 4: i) en expansión laboral, las que muestran saldos netos positivos en ambos períodos, como por ejemplo “otras actividades de servicios”, “hogares como empleadores (o servicio doméstico)” y “actividades profesionales y técnicas”; ii) en recuperación laboral, en las cuales el empleo decreció entre 2012 y 2015, pero su saldo neto se tornó positivo en 2015-2018, grupo conformado por nueve ramas, entre las que sobresalen, por el volumen de puestos, “administración pública”, “transporte y almacenamiento” y “actividades de información y comunicaciones”; y iii) en contracción laboral, aquellas que, luego de un período de expansión inicial, han visto caer la cantidad de personas, como por ejemplo las “actividades de alojamiento y comidas”, “servicios administrativos” y “agricultura, ganadería y pesca”.

El gráfico 5 indica las tasas de ocupa-

Gráfico 3

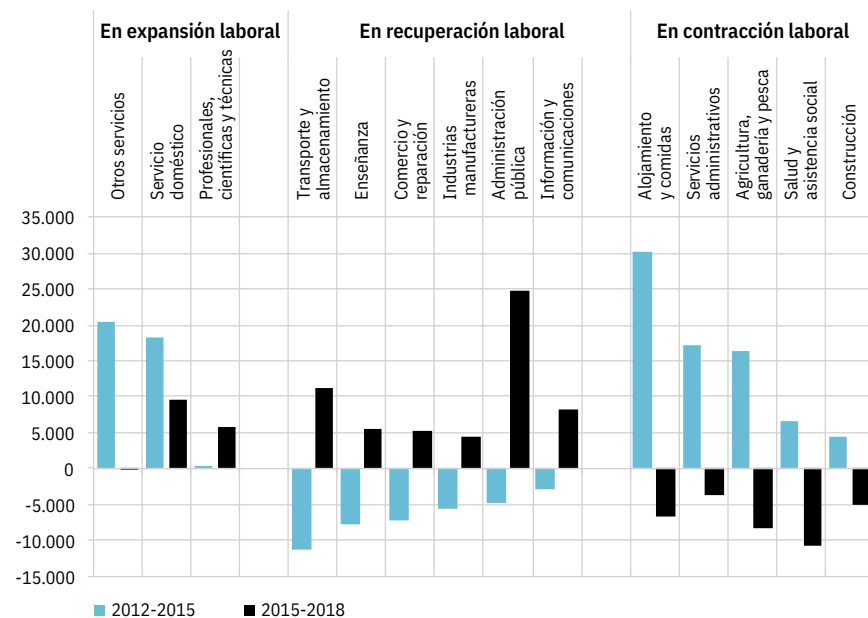
**Perfil del mercado laboral costarricense<sup>a/</sup>**  
(por 100.000 habitantes)



a/ La unidad de medición para cada característica se indica ‘entre paréntesis’ en el eje vertical. Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019b, con datos de las Enaho, del INEC.

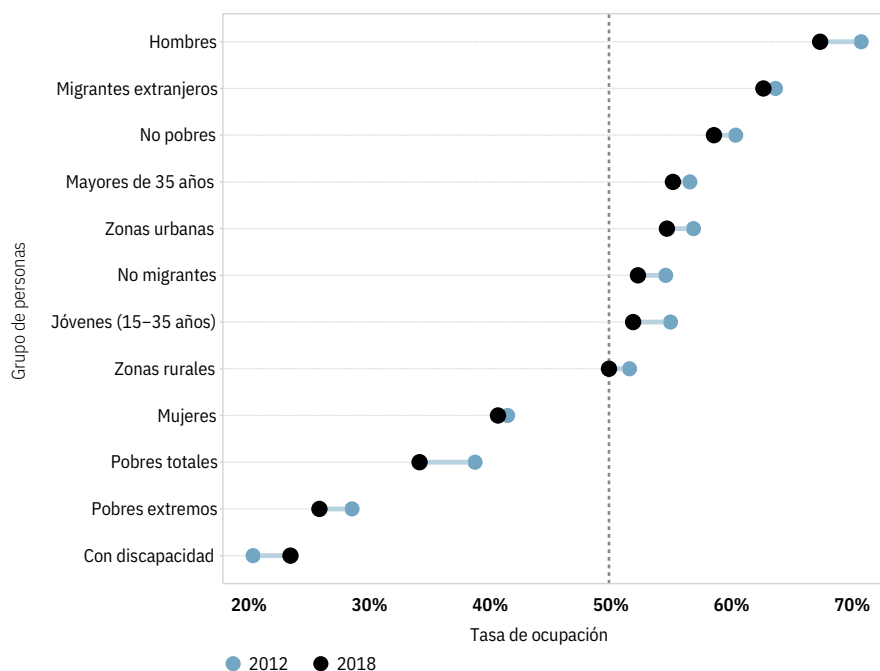
Gráfico 4

**Variación en la cantidad de personas ocupadas, por rama de actividad<sup>a/</sup>, según período**



a/ Se excluyen siete categorías por tener variaciones menores a 4.000 personas en ambos períodos. Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019b, con datos de las Enaho, del INEC.

## Gráfico 5

Tasas de ocupación laboral<sup>a/</sup>, por grupo de personas. 2012 y 2018

a/ La tasa de ocupación laboral representa el porcentaje de la población ocupada con respecto a la población de 15 años y más.

Fuente: Elaboración propia, con base en Pacheco y Elizondo, 2019b, con datos de las Enaho, del INEC.

ción para un conjunto de características individuales y socioeconómicas de diversa naturaleza en los años 2012 y 2018. Primero, hay una caída generalizada prácticamente en todos los grupos, en mayor o menor medida. Solo las personas con discapacidad aumentaron la ocupación, mientras las pobres y los jóvenes experimentaron las caídas más importantes. Segundo, las menores tasas corresponden a las personas con discapacidad y las que están en pobreza extrema, muy por debajo del resto. Esto significa que el segmento de los pobres extremos es el más afectado por la dinámica laboral reciente, por cuanto, además de mantener una participación muy baja, se contrajo en el último quinquenio. En el otro extremo, los hombres y las personas migrantes tienen las mayores tasas de ocupación. En cuanto a las brechas entre grupos pares, las distancias se ampliaron por condición migrante (a favor de extranjeros), condición socioeconómica

(en contra de pobres extremos) y por edad (en contra de jóvenes), y se atenuaron por sexo y zona.

En 2018 las personas asalariadas percibieron en promedio 321.808 colones, mientras quienes trabajan de modo independiente registraron 158.828 colones (casi la mitad del ingreso asalariado). Esta brecha se ensanchó en los últimos años, pues aumentó el ingreso del asalariado (3,3%) y se estancó el independiente (0,1%) (Pacheco y Elizondo, 2019b).

Según la Enaho 2018, la tasa de desempleo aumentó luego de dos años consecutivos de caída, y alcanzó el 8,2%. Las mujeres sufren tasas mayores que los hombres (9,8% versus 7,2%). El recuadro 1 contiene un perfil del desempleo femenino, el cual constata las desventajas de este grupo de población, sobre todo si está en condiciones de pobreza o en jefatura del hogar, esto a pesar de que las desempleadas tienen mayor logro educativo con respecto a sus contrapartes masculinas.

## País muestra altas tasas de desempleo desde finales de 2018 y primer semestre de 2019

El análisis con las ECE<sup>9</sup> permite monitorear el corto plazo, con indicadores que se miden de forma trimestral, tal y como se mencionó anteriormente. El principal hallazgo coincide con la Enaho: el 2018 mostró un mal desempeño, pues, a pesar del aumento en la fuerza de trabajo y en la cantidad de personas ocupadas, el país registró —en el cuarto trimestre— la tasa de desempleo (12%) más alta desde que esta medición realiza; este escenario prevalece en los dos primeros trimestres de 2019, publicados hasta la fecha de edición de este Informe. Es decir, el desempleo crece a un ritmo más acelerado que los puestos de trabajo, y como se ha documentado en Informes anteriores, el perfil de los puestos que se generan no coincide con el perfil de las personas desempleadas.

El promedio de las cuatro mediciones (trimestres) del 2018 da como resultado una fuerza de trabajo que asciende a 2.359.644 personas, de las cuales 2.117.053 estaban ocupadas. Las restantes 242.591 personas buscaron trabajo, sin encontrarlo. La tasa neta de participación laboral se situó en un 60% de las personas de 15 años y más, para una tasa de ocupación promedio del 54% y una tasa de desempleo del 10,3%. El crecimiento interanual promedio en los trimestres de 2018 fue de un 4,7% en la fuerza de trabajo, 3,2% en las personas ocupadas y 18,5% en las desocupadas.

Los gráficos 6 muestran las tendencias de un conjunto de indicadores seleccionados a partir del primer trimestre del 2014, con los cuales es posible caracterizar tres períodos:

- i) Entre julio de 2015 y junio de 2016 se contraen la fuerza de trabajo, las personas ocupadas y las desocupadas.
- ii) De julio de 2016 a setiembre de 2017 crecieron la fuerza de trabajo y las personas ocupadas, mientras que continúa la reducción en el desempleo.
- iii) De abril de 2018 a junio de 2019 aumentaron los tres indicadores

## Recuadro 1

### Perfil del desempleo femenino según la Enaho 2018

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2018 estima que 90.913 mujeres están afectadas por el problema del desempleo. A estas se le suman 1,1 millones que se encuentran fuera del mercado laboral, de las cuales 250.000 están estudiando y 594.000 no participan por atender obligaciones propias del hogar.

Por ubicación geográfica, 70.500 viven en zonas urbanas, especialmente en la Región Central (dos de cada tres desempleadas). Las regiones Brunca (10,8%), Huetar Caribe (10,7%) y Huetar Norte (12,3%) tienen las mayores tasas de desempleo femenino.

La incidencia de la pobreza entre mujeres desempleadas es del 38,8%, con un nivel de pobreza extrema equivalente a 2,5 veces el promedio nacional.

Por calidad de la vivienda, el 17,7% reside en estructuras que se consideran deficientes o inaceptables (12,3% nacional) y el 8,2% no tiene acceso a servicios básicos.

La edad promedio de la mujer desempleada es de 31,6 años, similar a la media nacional. Unas 19.700 son jefas de hogar, con un promedio de 4,2 miembros, aunque un 10% lo hace en familias de 6 o más personas. Cerca de la mitad están solteras

y una de cada tres está casada o en unión libre.

En cuanto a la escolaridad, su nivel medio es 9,6 años, cifra superior a los 9 años en el contexto nacional. Un 27,8% posee educación primaria completa o menos (33,0% en el territorio nacional), mientras el 21,2% tiene nivel universitario de grado o posgrado (16,5% en el ámbito nacional).

Por último, en su interacción con el mercado laboral, aproximadamente una de cada cinco mujeres desempleadas no ha trabajado previamente. Además, un 61,7% ha estado buscando trabajo por menos de seis meses y el 21,2% por un año o más. Llama la atención la valoración subjetiva que las mismas afectadas hacen de su situación. Al analizar las razones de su desempleo, el 28,5% opina que no hay trabajo en el país, el 16,1% lo achaca a falta de estudios o capacitación y el 12,8% a la edad. De hecho, el 50% de las mujeres que expresan esto último tienen 45 años o más. Por rama de actividad, una de cada cinco laboró en comercio, un 17,5% en servicio doméstico remunerado y un 14,9% en actividades de alojamiento y comidas. Según el puesto, cerca del 80% lo hizo en ventas, ocupaciones elementales o de apoyo administrativo.

Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019b.

(participación laboral, ocupación y desempleo), impulsados sobre todo por las mujeres.

En ese último período se ampliaron los problemas de empleo, pues la tasa de desempleo pasó de un 10,3% a un 11,9%; el desempleo ampliado, que además incluye a la población desalentada<sup>10</sup>, lo hizo de un 11,5% a un 13,6%; la tasa de presión general, que suma a la población desempleada la ocupada que busca cambiar de

trabajo, se incrementó de un 17,6% a un 20,9%, mientras la tasa de subempleo (desean trabajar más horas) aumentó de un 7,2% a un 10,3%.

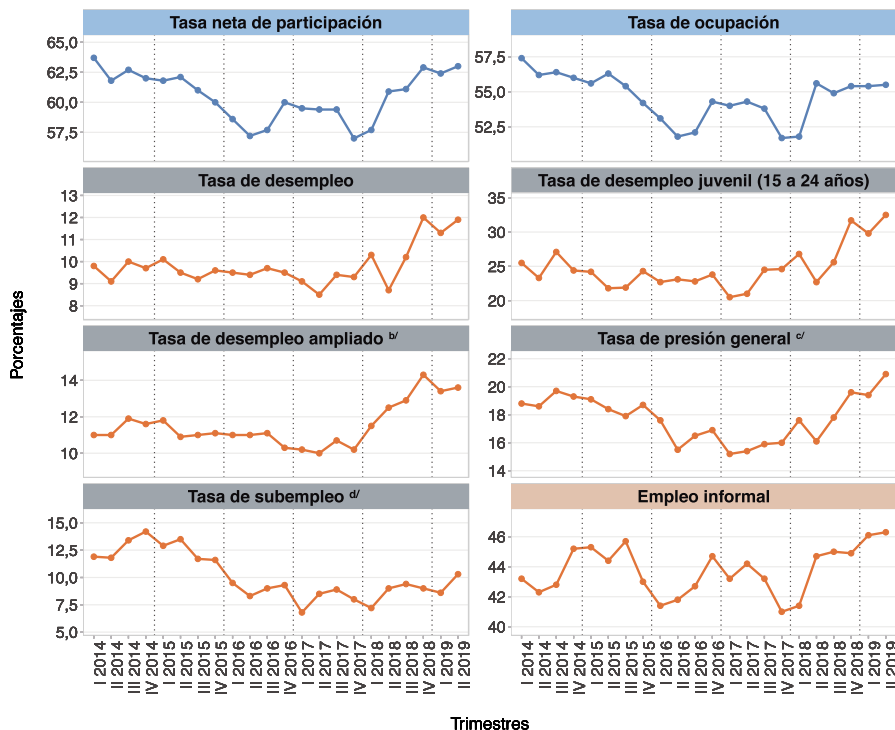
En resumen, de abril de 2018 a junio de 2019 aumentó la tasa de participación laboral, y aunque también creció la tasa de ocupación, fue insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo, lo cual presionó las tasas de desempleo y subempleo, así como el empleo informal.

Otros hallazgos relevantes de los resultados de las ECE en el año 2018 son los siguientes:

- La variación interanual promedio de las personas ocupadas fue de un 3,2%. Por nivel educativo, las que tienen primaria (incompleta o completa) crecieron de manera similar al promedio, las que no completaron la secundaria lo hicieron por encima (10,1%), mientras quienes completaron la secundaria o la universidad no mostraron cambios.
- A partir de setiembre de 2018 se observa un aumento interanual en la fuerza de trabajo, impulsado especialmente por las mujeres. Esto implicó un aumento en la tasa neta de participación laboral femenina, de un 42,7% a inicios de 2018 a un 50% en 2019, así como en la tasa de ocupación, de un 37% a un 43% en el mismo período. No obstante, también aumentó la tasa de desempleo femenina (de un 13,1% a un 14,2%), al igual que el desempleo ampliado (de un 14,8% a un 17,4%).
- Si bien el peso poblacional de las personas jóvenes (de 15 a 24 años) presenta una tendencia decreciente, sufren las condiciones más desventajosas de inserción laboral. Aunque representan el 16% de los habitantes y el 13% de las personas ocupadas, constituyen el 41% de las desempleadas.
- Como consecuencia del envejecimiento de la población, los adultos entre 45 y 59 años han experimentado una tendencia creciente en sus problemas de empleo, a pesar de constituir el 29% de las personas ocupadas y el 15% de las desocupadas.
- Lo que sucede en el mercado laboral está directamente relacionado con la variación del empleo informal (utilizando la definición del INEC<sup>11</sup>). Del empleo creado por año desde 2010, medido como la variación interanual de las personas ocupadas, alrededor de 35.000 han sido informales y solo 7.000 formales (es decir, cuatro de cada cinco). En el último año, el empleo

Gráficos 6

Indicadores seleccionados del mercado laboral<sup>a/</sup>



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

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

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

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

Fuente: Morales, 2019, con datos de las ECE, del INEC.

informal creció un 6,1% versus un 1,2% de los formales. Esta asimetría se ratifica al estimar y comparar los coeficientes de correlación de Pearson<sup>12</sup> entre la generación de empleos totales y las dos modalidades de ocupación: 0,80 en el caso de los puestos informales, versus 0,35 en los formales. Las categorías con mayor crecimiento en el 2018 dentro del sector informal fueron: las mujeres, las jornadas parciales, trabajadores por cuenta propia, las ocupaciones de calificación media y quienes menos ganan, en especial con ingresos por debajo del salario mínimo.

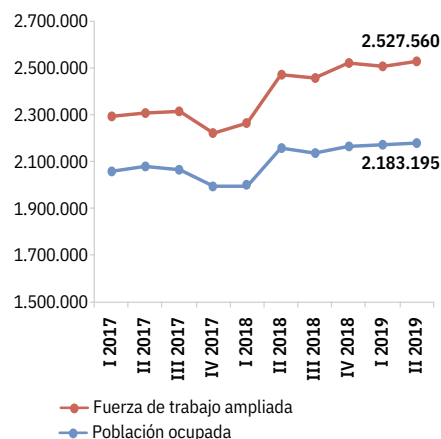
El gráfico 7 muestra la evolución de la fuerza de trabajo ampliada, la cual

incluye, además de las personas ocupadas y desocupadas, a las desalentadas (aquellas con interés de trabajar pero que por alguna razón no buscaron trabajo). Esta estimación cuantifica a la población que trabaja o que tiene deseos de trabajar. Los únicos trimestres en los cuales la variación del empleo fue mayor a la fuerza de trabajo ampliada fueron el I-2017 y el II-2018; posteriormente la brecha entre ambas se acrecienta, lo cual demuestra la insuficiente generación de empleos, que no alcanzan a cubrir a toda la población que se incorpora, y esto presiona las tasas de desempleo.

Para valorar si el crecimiento anual de las personas ocupadas ha sido suficiente o no y comparar entre distintos grupos, se

Gráfico 7

Evolución de la fuerza de trabajo ampliada<sup>a/</sup> y de las personas ocupadas



a/ La fuerza de trabajo ampliada incluye a las personas ocupadas, desocupadas y desalentadas. Estas últimas se definen como aquellas que tienen interés de trabajar, pero que por alguna razón no buscaron trabajo (por ejemplo porque no tienen dinero, se cansaron de buscar, no hay trabajo en esa época del año, entre otras).

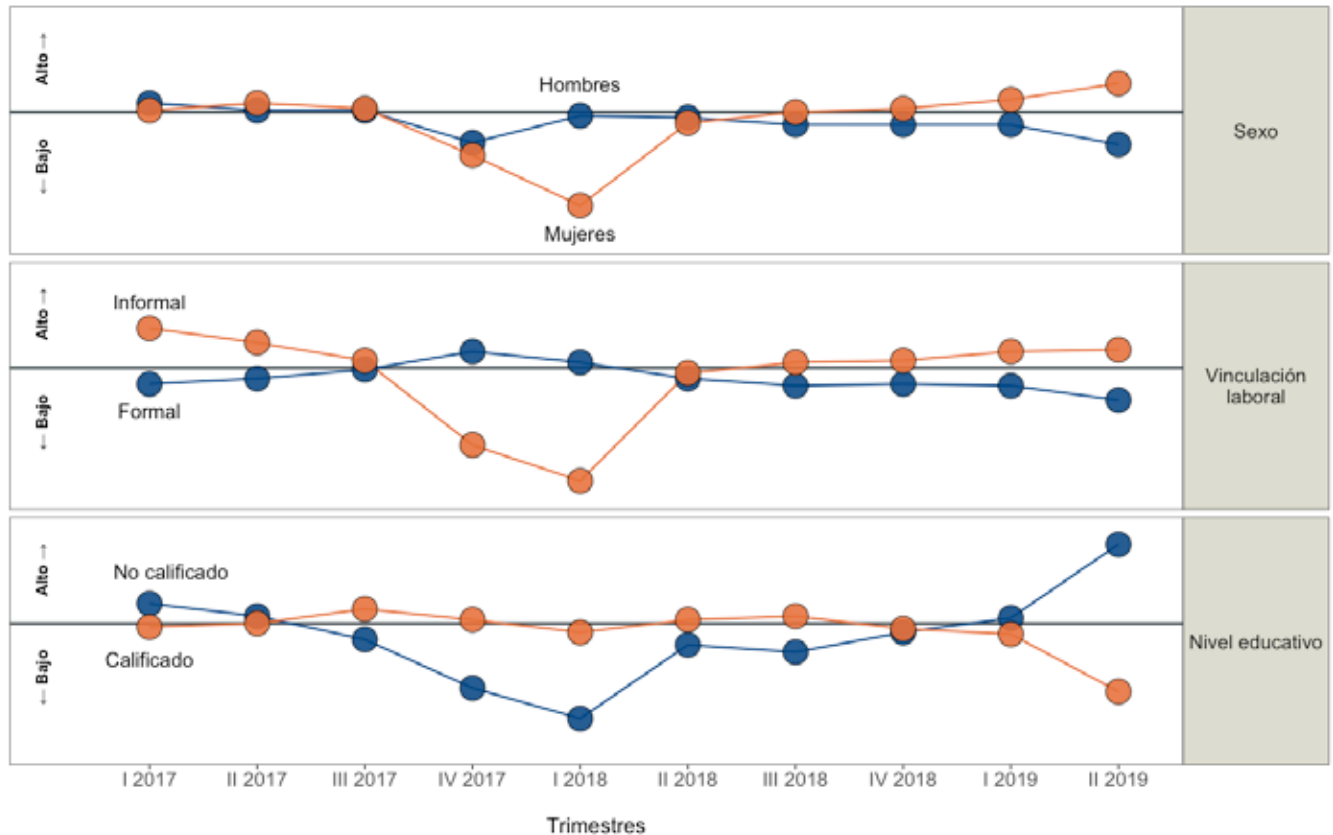
Fuente: Morales, 2019, con datos de las ECE, del INEC.

utilizó como parámetro de comparación la fuerza de trabajo ampliada (FTA). Se estimaron las tasas de variación interanual de las personas ocupadas y de la FTA, y se calculó la razón resultante de su división. El gráfico 8 contiene los resultados para grupos seleccionados. El “umbral” es una razón igual que 1, pues en este caso los dos indicadores se movieron en la misma magnitud. Una razón superior a 1 indica que el empleo creció por encima del aumento de la FTA, y por debajo de 1 significa lo contrario, es decir, que el mercado laboral fue incapaz de absorber el incremento de las personas con deseos de trabajar, las cuales engrosaron el desempleo.

Como se observa en el gráfico 8, durante el periodo 2017-2019 el crecimiento del empleo ha sido insuficiente para compensar el aumento de la FTA en la mayoría de trimestres y grupos de ocupados. El sector informal y las mujeres muestran mayor cantidad de trimestres por encima

Gráfico 8

**Razón entre la variación interanual de las personas ocupadas y de la fuerza de trabajo ampliada<sup>a/</sup>, según grupo**



a/ La fuerza de trabajo ampliada (FTA) incluye a las personas ocupadas, desocupadas y desalentadas. La razón es el resultado de dividir la variación interanual de las personas ocupadas entre la variación de la FTA.

Fuente: Morales, 2019, con datos de las ECE, del INEC.

del umbral (en siete de diez), pero también presentan caídas significativas en el IV-2017 y I-2018. El sector formal, los hombres y las personas con secundaria completa o más se ubicaron por debajo del umbral en la mayoría de trimestres, es decir, registraron un crecimiento de las personas ocupadas inferior al de la FTA. Por último, en el trimestre más reciente disponible (II-2019) las mujeres y las personas con secundaria y más tienen la “razón” más alta de todo el período analizado, pues su tasa de crecimiento más que superó el aumento de la FTA, a diferencia de los hombres, el sector formal y las personas con secundaria incompleta o menos, que por el contrario exhiben la “razón” más baja de toda la serie.

Por último, el país cuenta con un nuevo insumo de información estadística acerca de la demanda laboral, desde la perspectiva de las empresas y establecimientos del sector privado. En el año 2018, el INEC aplicó la Encuesta Nacional de Puestos de Trabajo en el sector servicios, la cual proporciona datos sobre las características de los puestos de trabajo, tales como nivel educativo y habilidades requeridas por los empleadores, así como el perfil de las plazas vacantes. Los principales resultados se resumen en el recuadro 1. Esta información constituye una base importante para realizar análisis de prospección del empleo con enfoque regional.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**MERCADO DE TRABAJO**,  
véase Morales, 2019, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Se contraen ingresos de los hogares por segundo año consecutivo

Otra tendencia negativa del 2018 fue la contracción casi generalizada en los ingresos promedio de la mayoría de los hogares del país, lo cual incrementa la vulnerabilidad en los grupos más pobres y reduce su bienestar. Según la Enaho 2018, el ingreso neto promedio mensual de los hogares se estimó en 1.018.142

## Recuadro 2

### Encuesta Nacional de Puestos de Trabajo en el sector de servicios

En el año 2018 el INEC realizó la Encuesta Nacional de Puestos de Trabajo en el sector de servicios, en la cual aplicó a los empleadores del sector privado un instrumento para indagar acerca de la demanda de empleo y conocer las características de los puestos de trabajo requeridos por las empresas, las plazas vacantes y sus características, así como las capacitaciones a su personal, entre otros aspectos.

La encuesta tiene cobertura nacional y regional. Para construir el marco muestral se tomó como base el Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE) del INEC, que contiene empresas con diez o más personas trabajadoras, del cual se seleccionaron las siguientes actividades de servicios: 1) transporte y almacenamiento, 2) alojamiento y servicio de comidas, 3) información y comunicaciones, 4) actividades financieras y de seguros, 5) actividades profesionales, científicas y técnicas, 6) servicios administrativos y de apoyo, 7) enseñanza, 8) atención de la salud humana y de asistencia social, 9) actividades inmobiliarias, 10) actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, y 11) otras actividades de servicios; las tres últimas se agruparon en una sola. La muestra se conformó con 3.359 establecimientos, distribuidos en las seis regiones de planificación y las nueve actividades económicas. Entre los principales resultados están los siguientes:

- El 77,8% de las empresas se ubicaron en la Región Central, seguida por la

Chorotega (5,6%), Pacífico Central (5,4%), Huetar Caribe (3,8%), Huetar Norte (3,7%) y Brunca (3,7%).

- Por tipo de servicio, un 25% se dedica a alojamiento y servicios de comidas, seguido por actividades financieras y servicios administrativos (un 13% cada uno), y transporte y almacenamiento (12%).
- De los puestos generados, el 22,7% corresponde a "técnicos de nivel medio"; 21,4% a "profesionales"; 13,7% a "personal administrativo" y 13,5% a "ventas". Solamente un 10,1% son "elementales".
- El 18,0% de los puestos requieren secundaria completa y el 37,8% solicitan al menos un título universitario.
- Las categorías ocupacionales más frecuentes que no requieren escolaridad son: asistentes domésticos de hoteles y oficinas, personal de servicio de seguridad, operario de la construcción (obra gruesa) y ayudante de preparación de alimentos.
- Las categorías ocupacionales más frecuentes que requieren posgrado (maestría o doctorado) son: medicina, dirección y gerencia administrativa y gerencia en ventas, comercialización y desarrollo.
- Las habilidades que con más frecuencia solicitan los empleadores son: "compromiso con la calidad del trabajo" (62,0%), "autocontrol" (46,7%), "comunicación asertiva" (46,5%) y "trabajo en equipo" (40,1%).
- Un 34,5% de los puestos de trabajo pueden contratar personal sin experiencia.

- En 2018, un 50% de las empresas realizaron contrataciones. La proporción es similar al promedio nacional en la Región Central, Pacífico Central y Huetar Norte. Se reduce en la Huetar Caribe (42%), Chorotega (37%) y Brunca (28%). Por actividades, servicios administrativos (63%), enseñanza (62,5%), alojamiento y comidas (57%) y transporte (51%) fueron los servicios con más contrataciones.
- Un 41% de los establecimientos indican tener puestos vacantes. La proporción es levemente mayor en la Región Central (44%), seguida por la Huetar Norte (36,5%), Pacífico Central y Huetar Caribe (34% cada una). Las regiones Chorotega (24%) y Brunca (20,5%) tienen las cifras más bajas.
- Para el sector de servicios, 31 de cada 100 puestos de trabajo fueron difíciles de ocupar. Solo en la Región Central la cifra es menor (29) al promedio nacional; en las restantes es mayor: 33 en la Huetar Norte, 35 en la Brunca, 37 en la Huetar Caribe, 38 en la Chorotega y 39 en la Pacífico Central.
- El 66,5% de las empresas cuentan con un plan de capacitación del personal y el 59% asignó presupuesto para este fin. En 2018 el 58% realizó capacitaciones, las cuales fueron más frecuentes en las empresas ubicadas en la Región Central (61%), seguida por la Huetar Norte (58%), y en el extremo inferior está la Brunca (37%).

Fuente: Pastrana, 2019, con base en INEC, 2019.

colones, equivalente a una disminución real del 3,6% con respecto al 2017. El ingreso por trabajo (que representa el 80% del total) también se redujo, en 4,1%, al igual que las otras transferencias<sup>13</sup> (-3,4%). Solo aumentó el componente de los subsidios estatales y las becas (3,8%), dirigidos sobre todo a los secto-

res más pobres. Las rentas de la propiedad permanecieron sin cambios reales (-0,4%).

En promedio, los hogares rurales perciben ingresos un 41,5% menores que los urbanos. Además, entre 2017 y 2018 este indicador cayó en ambas zonas (-3,4% en las rurales y -3,7% en las urbanas).

Al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se observa que en 2018 casi todos vieron decrecer sus ingresos en términos reales, con excepción del cuarto decil, que se mantuvo similar al año anterior (gráfico 9). Esta es una de las razones por las cuales el coeficiente de Gini permaneció



en el mismo nivel del 2017, como se explicará más adelante. Los mayores descensos los sufrieron los grupos extremos de la distribución del ingreso: primero y décimo decil, con un  $-6,4\%$  y un  $-5,5\%$ , respectivamente. Para los hogares más pobres se pone fin a dos años consecutivos de crecimiento real de sus ingresos (16% acumulado), que como había señalado el Informe anterior, obedecía fundamentalmente a los subsidios estatales.

La variación real de los ingresos promedio de los hogares desde el año 2010 muestra que en el primero y el segundo decil han caído en más de un 17% acumulado, las cifras más altas respecto al resto de hogares del país. Les sigue el quinto decil, con un 9% menos, y el tercer decil ( $-7\%$ ). En el resto los cambios son inferiores a un 3%. Esto significa que el poder adquisitivo de los ingresos durante este período se ha reducido en la mitad de hogares más pobres y se ha mantenido en los hogares de la mitad más rica.

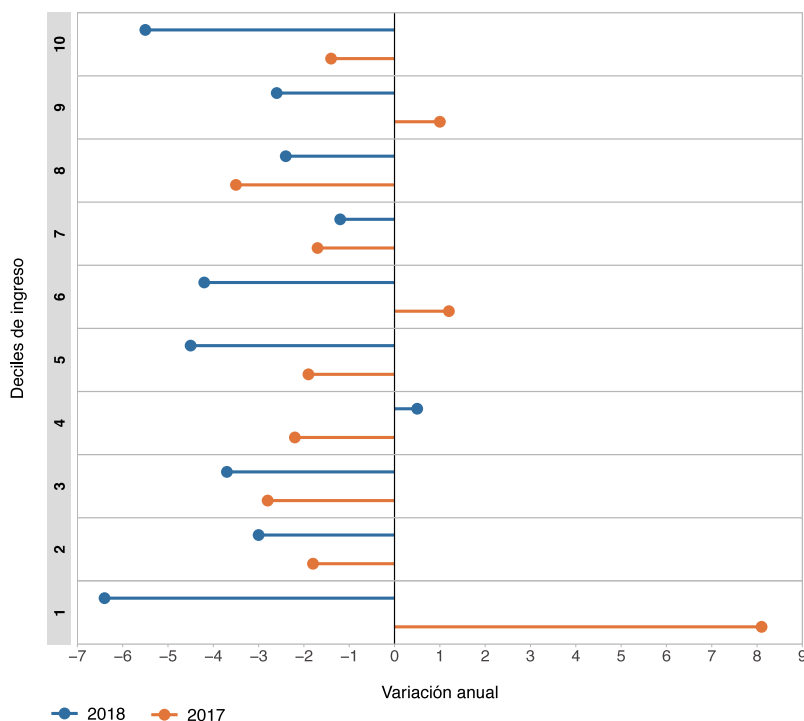
### Persistente desigualdad de ingresos

Reducir la pobreza y la desigualdad son condiciones indispensables para el desarrollo humano. Además, son objetivos relevantes planteados por la Agenda 2030 de la ONU<sup>14</sup>. La persistencia de estos problemas no solo afecta a las personas que los sufren, sino que también acarrea costos sociales y económicos para la sociedad en su conjunto (Cepal, 2016). Por séptimo año consecutivo no se registraron cambios significativos en la desigualdad en la distribución del ingreso en su medición global, pues ya la sección anterior reportó la contracción real de los ingresos de la mayoría de hogares del país.

Según datos de la Enaho, en el 2018 el coeficiente de Gini<sup>15</sup> fue de 0,514, sin cambios con respecto al año anterior, lo cual indica que se mantiene elevado. En los gráficos 10 se aprecia la evolución en la presente década. El comportamiento fue relativamente estable en las zonas urbanas y en las regiones Central y Huetar Norte. Por el contrario, la tendencia ha sido volátil en las regiones Huetar Caribe, Brunca y Pacífico Central. En un

Gráfico 9

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



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio de 2015.

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

Fuente: Morales, 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

contexto de mediano plazo, las brechas entre zonas y regiones se han reducido y tienden a converger hacia el promedio nacional, lo cual refleja, sin embargo, un aumento en la desigualdad dentro de las regiones.

La variación entre 2017 y 2018 denota que el coeficiente de Gini aumentó en la Brunca, Chorotega y Huetar Caribe, mientras se redujo en la Pacífico Central, región que había mostrado una tendencia creciente desde el año 2015. En el resto no se dieron cambios significativos. En síntesis, al 2018 la Región Brunca presenta la mayor desigualdad (0,524) y la Huetar Caribe la menor (0,480).

La alta desigualdad se entiende mejor al compararla con el resto del mundo. Históricamente, la región de América Latina y el Caribe (ALC) se ha carac-

terizado por ser la más desigual, con el coeficiente de Gini más alto del mundo (medido a partir del ingreso captado en las encuestas de hogares). El país más equitativo de ALC —Uruguay— es más desigual que cualquier nación de Europa y Asia Central. Además, todos los países de ALC tienen coeficientes de Gini superiores al promedio del resto de regiones, con excepción de África subsahariana (Cepal, 2018). Costa Rica ocupó la posición 14 entre 18 naciones de ALC. Un análisis amplio de la desigualdad considerando el efecto de la inversión social se incluyó en el Informe Estado de la Nación 2017.

Otro indicador para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil<sup>16</sup>. En 2018 el primero recibió apenas un 1,3% y el décimo

Gráficos 10

Coefficiente de Gini, total y por zona y región<sup>a/</sup>



a/ La línea punteada representa el promedio del período 2010-2018 para el total del país.

Fuente: Morales, 2019, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

concentró un 32,6%. La mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibió solo un 19% del total, en tanto el 20% más rico absorbió la mitad. El décimo decil tiene un ingreso 25 veces mayor que el primero (el promedio en los países de la OCDE es 9). Esto quiere decir que, en promedio, por cada 10.000 colones que recibió el 10% más pobre de la población, el 10% más rico percibió 247.000.

La desigualdad también se aborda con el enfoque por clases sociales, según la metodología introducida por este Informe en su decimoquinta edición. Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características

que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas participan en la organización socioproductiva.

Desde este punto de vista, en 2018 la estructura laboral por clases sociales no se ha modificado con respecto a los últimos años. Es la siguiente en orden descendente:

- 22%: clases intermedias (incluye trabajadores técnicos y de servicios administrativos)
- 18%: pequeños propietarios (incluye campesinado y propietarios de microempresas artesanales o comerciales)
- 16%: obreros en servicios
- 13%: profesionales y medianos empresarios
- 12%: obreros industriales
- 9%: otros trabajadores (incluye el autoempleo de baja calificación)
- 7%: obreros agrícolas

- 2%: clase alta (grandes empresarios y puestos gerenciales)

Entre 2017 y 2018, los ingresos promedio mensuales por trabajo disminuyeron en términos reales casi en todas las clases sociales (gráfico 11). Pequeños propietarios (-6,7%), profesionales y medianos empresarios (-4,8%) y otros trabajadores (-4,7%) mostraron las reducciones más altas. Solamente los obreros industriales experimentaron un aumento (4,9%). Además, para la mayoría de las clases sociales los ingresos del 2018 fueron inferiores a los percibidos cinco años antes (en 2013). Las clases de ingresos más bajos, como obreros agrícolas y otros trabajadores, junto con los obreros industriales, no registraron cambios significativos.

La distribución por sexo permite identificar las clases sociales que se podrían denominar “masculinas”, pues están integradas en un 85% o más por hombres: obreros agrícolas e industriales. Por el contrario, solo el grupo de otros trabajadores es “femenino”, ya que el 78% de sus integrantes son mujeres. Las clases intermedias y de profesionales y medianos empresarios son “equitativas”, pues en ellas ambos sexos participan en proporciones iguales. Pequeños propietarios y obreros en servicios tienen una proporción de dos hombres por cada mujer.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESIGUALDAD DEL INGRESO

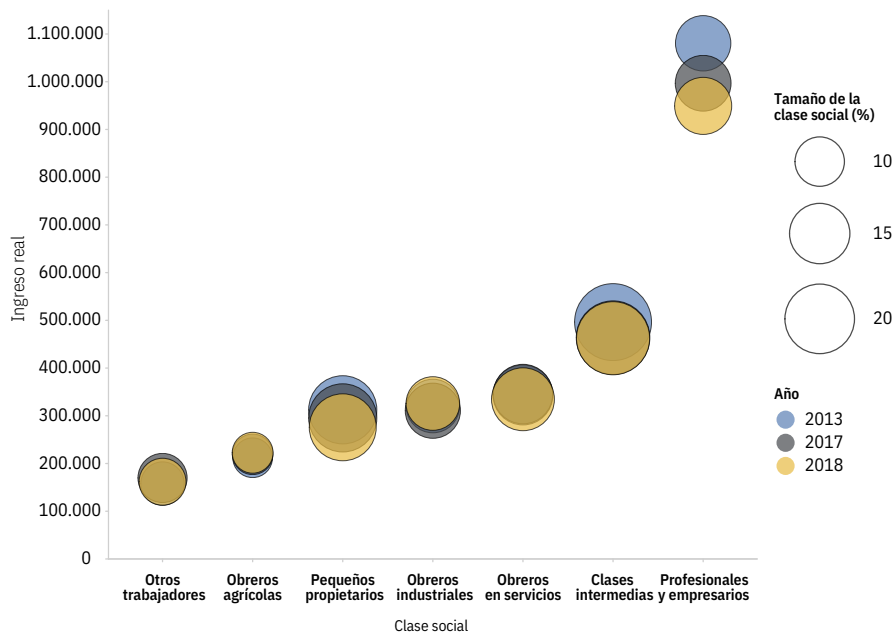
véase Morales, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aumenta pobreza por ingresos en 2018

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

Gráfico 11

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



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente, debido que las encuestas de hogares no captan de manera adecuada a los hogares de altos ingresos.

Fuente: Morales, 2019, con datos de las Enaho, del INEC.

de calidad, el aumento en el desempleo y el estancamiento de la desigualdad del ingreso dieron como resultado un aumento en la pobreza y vulnerabilidad de una mayor cantidad de hogares y personas en el 2018.

Este Informe da seguimiento a dos mediciones oficiales de pobreza: la línea de ingreso<sup>17</sup> y la multidimensional<sup>18</sup>. Según el primer enfoque, una quinta parte de los hogares es pobre (21,2% en 2018). En el gráfico 12 se observa la evolución desde el año 2005. Se calcula que en el 2018 328.848 hogares y 1.142.069 personas eran pobres por insuficiencia de ingresos, para un aumento anual de 23.617 hogares y 49.666 personas, variación estadísticamente significativa.

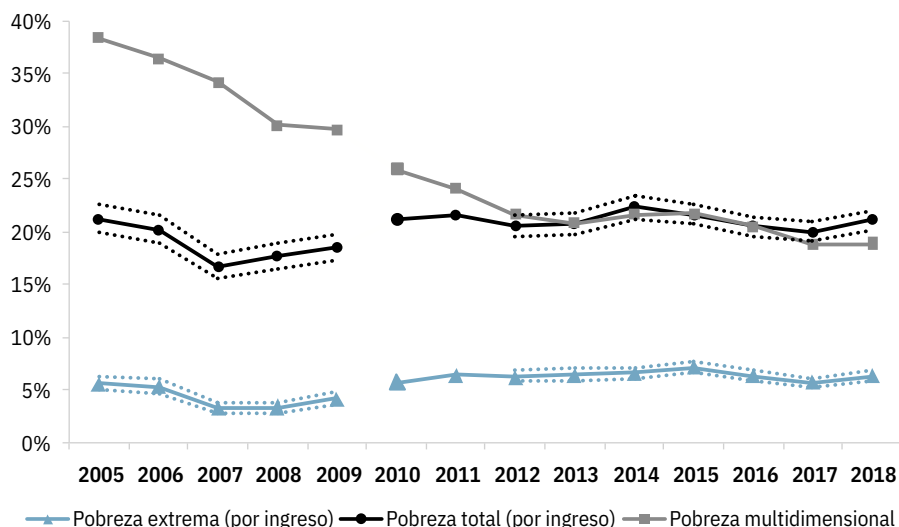
Se revierte la disminución de 0,6 puntos porcentuales que había mostrado la pobreza extrema entre 2016 y 2017, al situarse de nuevo en un 6,3%. En términos absolutos, se estima que 12.371 hogares y 54.273 personas entraron en

esta condición en el 2018, para un total de 99.034 hogares y 360.783 personas por debajo del costo de la canasta básica alimentaria.

Los gráficos 13 muestran la situación de la pobreza según zona y región. Destacan los siguientes aspectos de la variación interanual 2017-2018: i) un aumento de un punto porcentual tanto en la pobreza urbana como en la rural, para situarse en un 19,5% y un 25,1%, respectivamente, lo cual mantiene la brecha entre ambas en el mínimo alcanzado el año anterior; ii) en la Región Chorotega, la pobreza se incrementó de un 22,4% en el 2017 a un 26,0% en el 2018 (3,6 puntos porcentuales), lo cual detiene la tendencia a la baja del período 2015-2017, ampliamente explicada en los *Informes Estado de la Nación 2017 y 2018*; iii) la única región donde disminuyó la pobreza fue la Pacífico Central, 4,2 puntos porcentuales menos, para ubicarse en un 25,7% en el 2018.

Gráfico 12

**Evolución de la incidencia de la pobreza, por método**



a/ Las líneas punteadas indican los intervalos de confianza de las estimaciones de la incidencia de pobreza por ingreso (a un 95% de confianza). No están disponibles para las encuestas de hogares (Enaho) de 2010 y 2011.

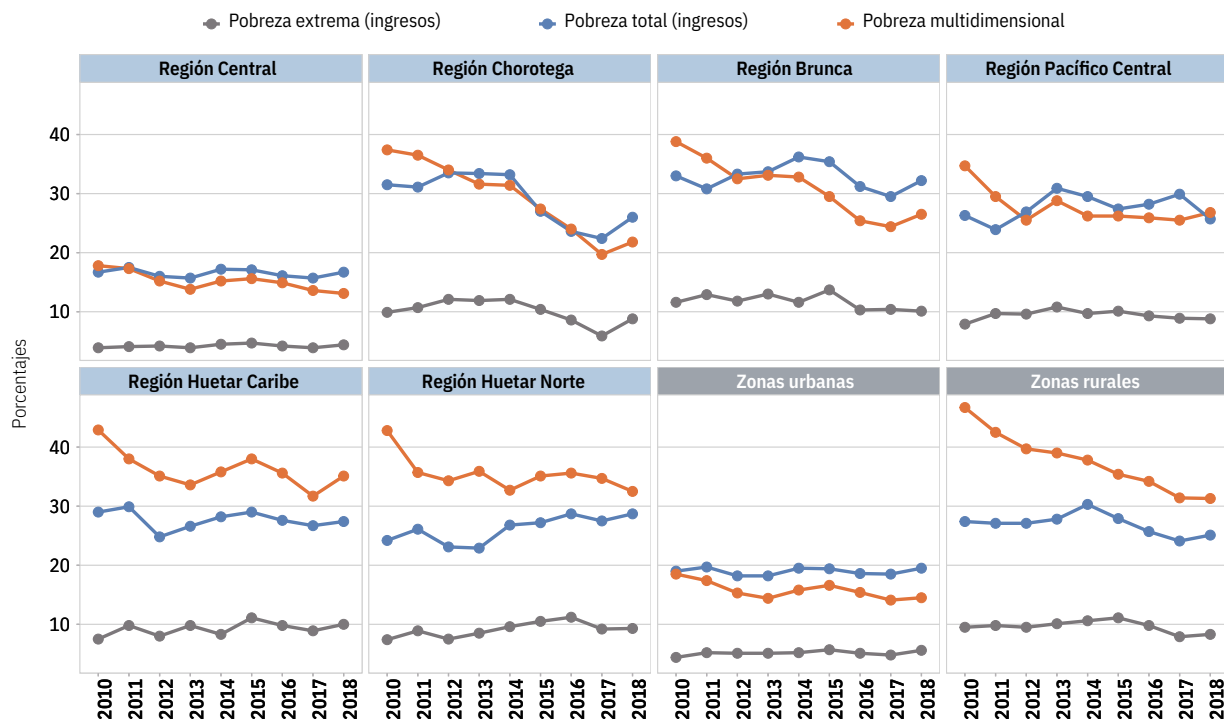
Fuente: Morales, 2019, con datos de las encuestas de hogares, del INEC. Hernández, 2015.

De esta manera, es posible clasificar las regiones en tres grupos: el primero corresponde a la Región Central, que presenta las incidencias más bajas, pero allí reside la mayor cantidad de hogares y personas pobres del país; el segundo grupo lo integran la Chorotega, Pacífico Central, Huetar Caribe y la Norte, con porcentajes de pobreza que en el 2018 fluctuaron entre un 25,7% y un 28,7%; por último está la Región Brunca, con la mayor incidencia (32,2%).

En la pobreza por regiones se observan variaciones interanuales difíciles de explicar, pues suben y bajan de un año a otro sin que se identifiquen hechos robustos, es decir, tienen mucha volatilidad. *El Informe Estado de la Nación 2017* había señalado la relevancia de ampliar la muestra en las regiones periféricas, pues hay indicios de que no se están captando de manera adecuada sus dinámicas. Esto, aunado a la carencia de información actualizada con desagregación territorial en el país, dificulta el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones basadas en datos confiables y veraces.

Gráficos 13

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



Fuente: Morales, 2019, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

La pobreza por ingresos afecta en distintas magnitudes a ciertos grupos de personas. El gráfico 14 muestra las desagregaciones por grupo de edad, condición migrante, nivel educativo y condición de actividad. Entre los más afectados, en especial por la extrema pobreza, con porcentajes que casi duplican el promedio nacional, están las personas desempleadas, los niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años) y las personas con primaria incompleta o menos. Además, es clara la relación inversa entre mayor logro educativo y menor incidencia de la pobreza. Completar la secundaria reduce el porcentaje a la mitad y cursar dos o tres años de educación universitaria prácticamente garantiza no ser pobre por ingresos.

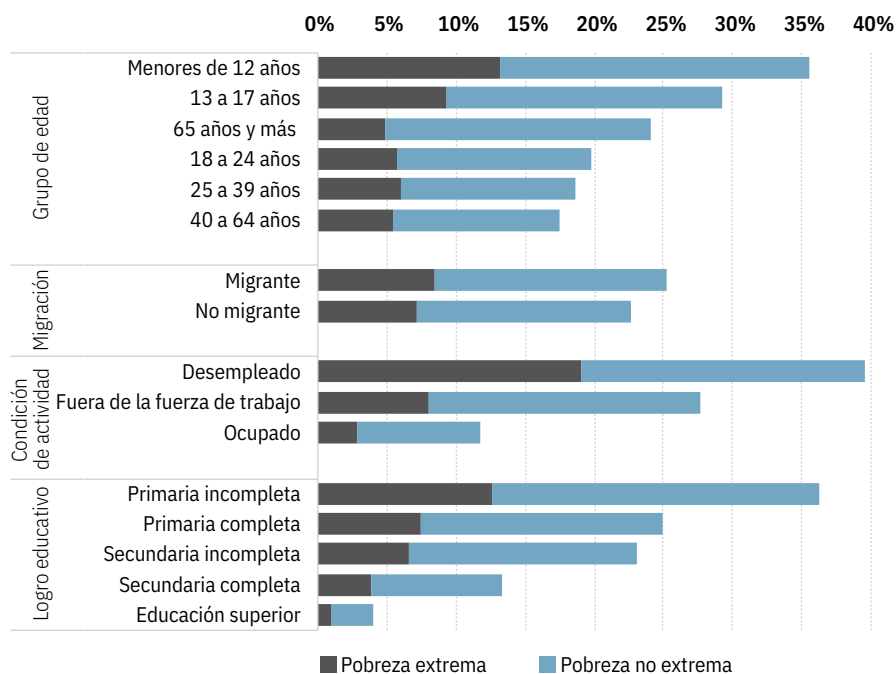
Medida por el método multidimensional, la pobreza se redujo casi en todo el período para el cual se tienen estimaciones (gráfico 12 en páginas anteriores). En 2005 un 38% de los hogares estaban afectados por esta condición, casi el doble del obtenido por el método de ingresos. Luego del mínimo que mostró en el año 2017, con un 18,8%, la cifra aumentó al 19,1%, pero esa variación no es estadísticamente significativa. Esto equivale a 298.630 hogares y a 1.178.864 personas pobres.

Entre 2017 y 2018 tampoco se dieron cambios por zona. Se mantuvo la situación en la cual la pobreza multidimensional rural más que duplicaba a la urbana (31,3% versus 14,5%), a pesar de la tendencia decreciente presentada por la rural durante todo el período. Las regiones huetares tuvieron las condiciones más desfavorables, con cifras que superaron a la pobreza por ingresos. Además de la Huetar Caribe, entre 2017 y 2018 la Chorotega, la Pacífico Central y la Brunca exhibieron un leve aumento, a diferencia de la Huetar Norte y la Central, las cuales continuaron su tendencia decreciente (gráficos 12 en páginas anteriores).

Al calcular la intensidad de la pobreza multidimensional, entendida como el número de carencias que típicamente experimenta un hogar pobre, el resultado es de un 26,7%. Esto equivale a que, en promedio, los hogares pobres presentan

Gráfico 14

### Incidencia de la pobreza por ingresos, según características de las personas (porcentaje de personas)



Fuente: Morales, 2019, con datos de la Enaho, del INEC

entre cinco y seis privaciones, sin cambios significativos durante todo el período.

Por dimensiones, la más importante en 2018 es vivienda y uso de internet (26,8%), seguida por salud (22,0%), educación (21,6%) y trabajo (18,9%), mientras en el extremo inferior se ubica protección social (10,8%). Por indicadores, la pobreza multidimensional afecta con mayor fuerza a los hogares que tienen las siguientes condiciones: sin seguro de salud de la CCSS (62,8%), bajo desarrollo de capital humano (63,4%), incumplimiento de derechos laborales (46,4%) y mal estado del techo o piso de la vivienda (45,0%). Un análisis amplio de la pobreza multidimensional se incluyó en el *Informe Estado de la Nación 2017*.

A pesar de que las mediciones de pobreza por ingresos y multidimensional calculan las privaciones humanas, utilizan técnicas distintas, por lo cual los hogares considerados como pobres en una estimación no necesariamente lo son en la otra. Del total de hogares del país,

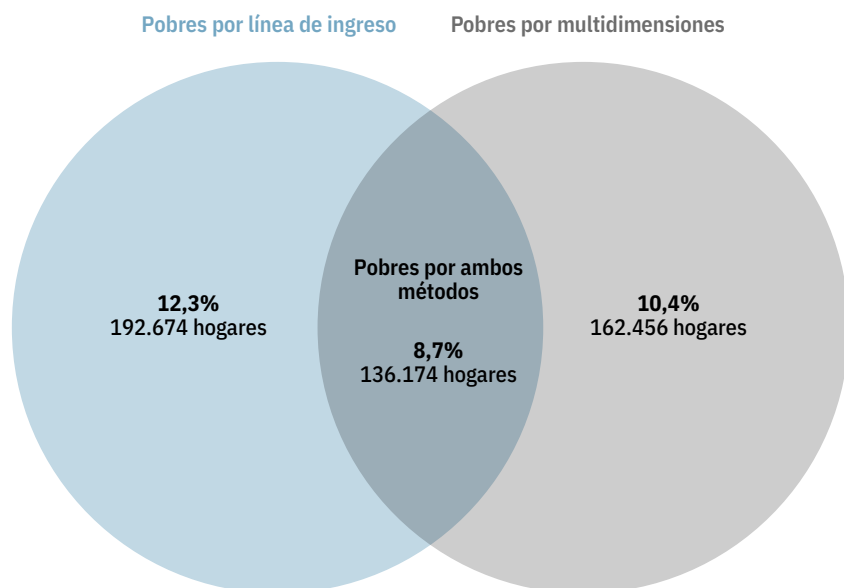
un 8,7% es clasificado como pobre por los dos métodos, un 12,3% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,4% por el enfoque multidimensional (gráfico 17). Esto significa que, de todos los hogares pobres, solo un 30% lo es simultáneamente por ambas clasificaciones. Este grupo podría denominarse “pobres crónicos”, pues están afectados a la vez por insuficientes ingresos y alta cantidad de privaciones.

Esos resultados también revelan que poco más de dos terceras partes de los hogares en Costa Rica (68,5%) no son pobres, pero el restante 31,5% sufre algún tipo de pobreza, ya sea monetaria, multidimensional o ambas. Esto equivale a 491.304 hogares y a 1.763.994 personas.

El perfil de los hogares (y personas) pobres por ambos métodos es bastante desfavorable, sobre todo si se compara con los no pobres (np). Son hogares relativamente más jóvenes, con mayor cantidad de niños menores de 6 años y de personas dependientes. Casi la mitad

Gráfico 15

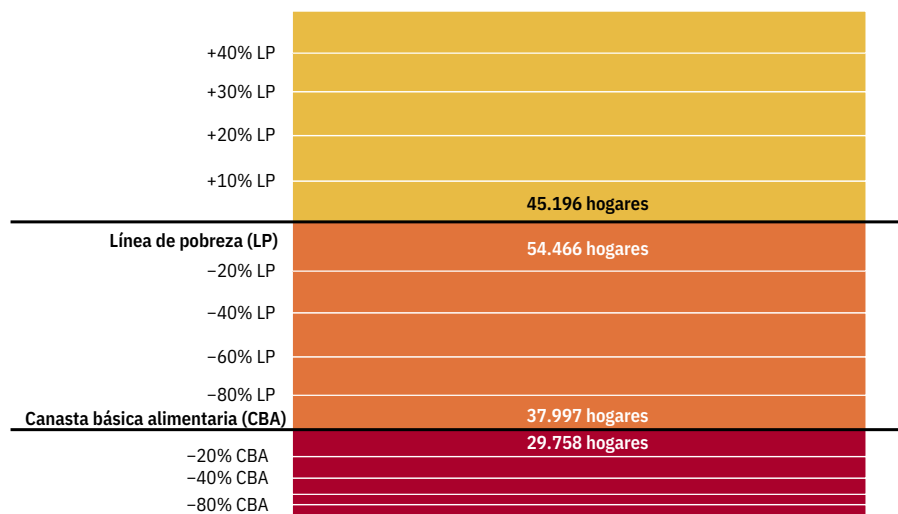
Hogares afectados por algún tipo de pobreza, según método



Fuente: Morales, 2019, con datos de la Enaho, del INEC.

Gráfico 16

Hogares en condición de pobreza o de vulnerabilidad a caer en ella, según rango del ingreso<sup>a/</sup>. 2018



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

Fuente: Morales, 2019, con datos de la Enaho, del INEC.

está encabezado por una mujer (46% versus 38% en np). Además, tienen mayores problemas de inserción laboral: su tasa de ocupación es baja (35% versus 59% np), un 85% están en el sector informal (versus 33% np) y su tasa de desempleo es muy alta (23% versus 5,3% np). Esto explica que, en promedio, su ingreso por persona sea apenas de 54.966 colones. La escolaridad es solo de 6 años (primaria), tienen mayor exclusión educativa, pues un 22,9% de los jóvenes entre 13 y 17 años no asiste a la educación (versus 5,5% np), y entre la población de 7 a 17 años que sí asiste, un 37% lo hace con rezago escolar. Un 80% de las viviendas están en regular o mal estado físico, un 13% carece de agua, un 14% tiene hacinamiento y la mitad no cuenta con acceso a internet.

Por último, ediciones previas de este Informe han señalado que, aunque muchos hogares superan la línea de pobreza, son vulnerables a caer en ella por tener ingresos cercanos a esta. Así lo ha demostrado la dinámica de entrada y salida de la pobreza que ocurre de un año a otro (para más detalles, véase el *Informe Estado de la Nación 2017*). En esta condición de vulnerabilidad, con ingresos ubicados hasta un 50% por encima de la línea de pobreza, se estima que están un 14,9% de los hogares del país, equivalentes a 233.188 hogares.

El gráfico 16 indica la cantidad de hogares en condiciones de pobreza extrema, no extrema o no pobre pero vulnerable, según diferentes rangos de distancia de sus ingresos con respecto a la canasta básica alimentaria (CBA) y la línea de pobreza total. Es evidente que un grupo de hogares de tamaño considerable están en los límites para pasar de una situación a otra. Entre los hogares no pobres pero vulnerables a caer en pobreza no extrema, se registraron en total 95.490 cuyos ingresos superaron la línea de pobreza, la cual en el 2018 fue de 110.047 colones por persona en zonas urbanas y 84.535 colones en las rurales, y se alejaron de ella en menos de un 20%. Esto equivale a que percibieron como máximo 22.009 colones más si residían en las urbanas o 16.907 colones más en las rurales, con respecto a los hogares que sí se clasificaron como pobres.

## PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POBREZA

véase Morales, 2019, en, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### El financiamiento de la equidad y la integración social se desacelera, empieza a afectar áreas claves del DHS y se vuelve más regresivo

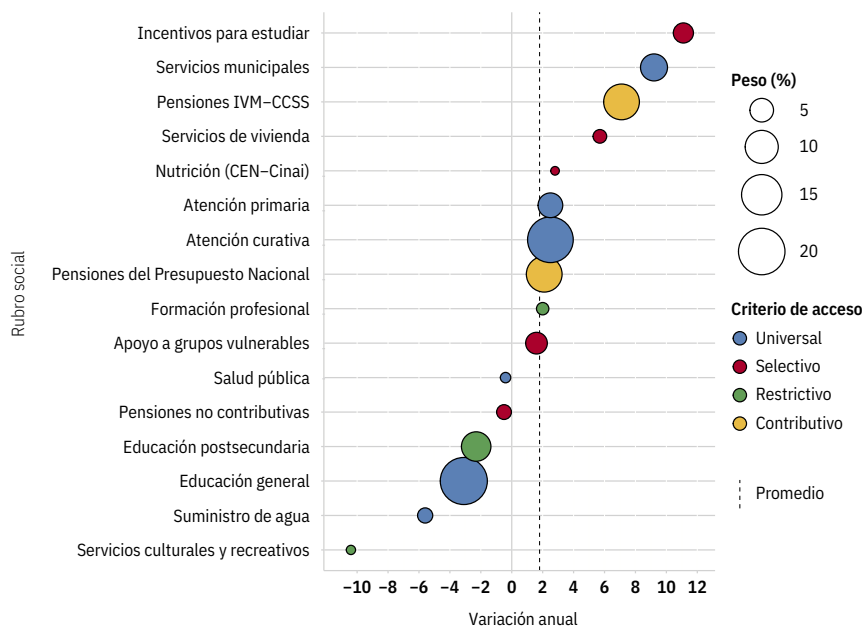
Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Para valorar la gestión desde el ámbito estatal, se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios (por ejemplo educación), suministrando transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o en forma gratuita. Este análisis se basa en el estudio realizado por Mata y Trejos (2019), preparado como insumo para este Informe.

En 2018, la ISP en colones corrientes ascendió a casi ocho billones (poco más de 13.600 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 2,9% con respecto al año anterior<sup>19</sup>. Cuando se toma en cuenta el crecimiento de la población entre esos años, la expansión real se reduce a 1,8%, para un monto per cápita en torno a 1,5 millones de colones (2.722 dólares) o 132.000 colones por mes por persona (227 dólares). Por ejemplo, en una familia de cuatro miembros esto significaría cerca de 526.000 colones mensuales, monto superior al salario mínimo de un trabajador especializado.

Tal como ha sucedido en los últimos años, la variación interanual real de la ISP por persona entre 2017 y 2018 muestra desigualdades en su distribución. Sin embargo, en el 2018 hay diferencias notables

## Gráfico 17

### Variación real anual de la inversión social pública (ISP) per cápita<sup>a/</sup>, por rubro social, según criterio de acceso y peso relativo. 2017-2018



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

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2019, con datos de la STAP.

con respecto a lo reportado en las últimas ediciones del Informe. La función que más creció fue vivienda y territorio (5,4%), explicado por los servicios municipales y de vivienda. Le sigue protección social (3,8%), sobre todo por las pensiones contributivas, particularmente las de la CCSS, mientras que las no contributivas presentaron una contracción real. Los servicios de salud también mostraron un crecimiento (2,8%), que ayuda a compensar la caída reportada en el año previo; a su interior solo los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus entes desconcentrados) registraron un estancamiento.

Por el contrario, la inversión en educación se contrae (-1,4%), luego de seis años de crecimiento sostenido, explicado por la reducción en los montos asignados a los servicios en educación general (primaria y secundaria, pues preescolar sí creció) y educación post-secundaria (universi-

taria y parauniversitaria), mientras que los incentivos para estudiar conservaron el incremento. Por último, los servicios culturales y recreativos<sup>20</sup> ostentaron la mayor disminución real (-10,4%), pero tiene alta volatilidad y un peso marginal dentro de la ISP (menor al 1%).

El gráfico 17 resume la variación por rubros sociales y criterios de acceso<sup>21</sup>, según peso relativo, esferas más grande indican que esa categoría recibe mayor porcentaje de la ISP. Los que exhibieron mayor expansión real, por encima de la media nacional, parecen asociarse a aquellos egresos cuyo financiamiento no depende directamente del Presupuesto Nacional, como los servicios municipales o las pensiones. Por el contrario, las mayores contracciones ocurrieron en categorías relacionadas con educación (MEP) y servicios culturales y recreativos. El resto de rubros, muchos de ellos con altos pesos relativos, se ubicaron alrededor del promedio.

Estos resultados apuntan a una distribución más regresiva de la ISP en el 2018, pues las pensiones contributivas aglutinan el rubro que llega en mayor proporción a los estratos de mayores ingresos, mientras los rubros dirigidos a la educación son los más progresivos. El *Informe Estado de la Nación 2017* señalaba que las pensiones son el programa social más regresivo, pues su distribución se asigna de manera similar al ingreso total de los hogares y reproduce la desigualdad (índice de concentración de 0,52), lo cual implica que más de la mitad de dichos rubros llegan al quintil más rico (20% de hogares de mayor ingreso). Por el contrario, la inversión en educación es la más progresiva, por cuanto casi la mitad llega a los dos quintiles más pobres (40% de hogares de menor ingreso). Habrá que esperar para ver si en los próximos años se consolidan estas tendencias o si fueron circunstanciales del 2018. Un análisis amplio del efecto redistributivo de la inversión social se incluyó en el *Informe Estado de la Nación 2017*.

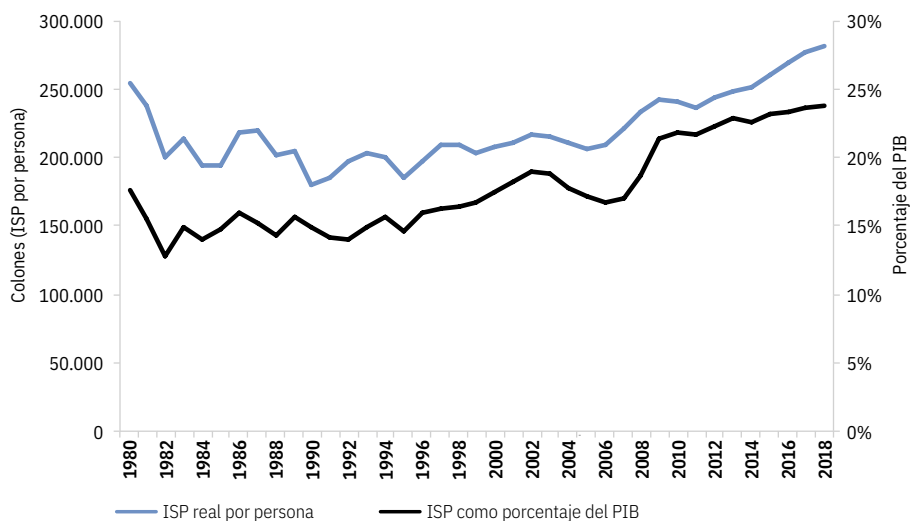
La serie de largo plazo de la ISP (1980-2018) se aprecia en el gráfico 18. Se identifican dos períodos recientes de expansión real: la segunda mitad del decenio del 2000, interrumpida en 2010-2011 y a partir de 2012. Las tendencias por persona muestran que el efecto de la crisis de inicios de los años ochenta la redujo casi en una cuarta parte y luego se mantuvo estancada durante veinticuatro años. En 2006 empezó una tendencia creciente y sostenida, aunque no fue sino hasta 2015 que superó su máximo histórico. En 2018 resultó apenas un 10% superior al monto real invertido 38 años atrás (Mata y Trejos, 2019).

La evolución de la ISP per cápita según distribución permite identificar tendencias para el presente siglo. La inversión educativa es la que más se expandió desde el año 2000, pese a la contracción del 2018. Internamente ganaron peso la inversión destinada a preescolar y otras modalidades educativas (educación abierta), así como los incentivos para estudiar; y perdieron participación la educación primaria y la formación profesional. La inversión en salud repuntó en el 2018, aunque no recuperó su prioridad

Gráfico 18

### Inversión social pública (ISP), per cápita y como porcentaje del PIB

(en colones del año 2000)<sup>a/</sup>



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

Fuente: Mata y Trejos, 2019, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

histórica, debido a la contracción que sufrió desde el año 2009 y se extendió por seis años.

La inversión en protección social contra los riesgos de la vejez, la pobreza, la discriminación y la exclusión acelera su expansión de la mano de las pensiones contributivas. Esta función es la segunda en crecimiento en los últimos dieciocho años y no muestra cambios significativos en su distribución interna. La inversión social en vivienda y territorio fue la más dinámica en los últimos seis años, pero no compensó el crecimiento modesto del período previo, por lo cual perdió levemente su proporción en el total de la inversión social. Internamente, los servicios municipales fueron los más dinámicos y los que absorbieron la mayor cantidad de recursos, mientras suministro de agua y los servicios de vivienda perdieron peso relativo.

### Política social focalizada reduce pobreza, pero requiere innovación en su gestión para mejorar eficiencia

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), creado en 1974, es una de las principales herramientas con que cuenta el país para luchar contra la pobreza. En 2009 fue objeto de una reforma legal (Ley 8783) dirigida a asegurar el financiamiento proveniente del Gobierno y a ordenar la distribución al menos de la mitad de sus recursos, entre programas que ya costeara y otros nuevos anteriormente cargados al Presupuesto Nacional.

Para el año 2018 el Fodesaf administró 637.787 millones de colones, equivalentes al 1,8% del PIB, de los cuales giró a las instituciones ejecutoras 602.861 millones, por lo que cerró el año con un superávit de 34.925 millones, un 5,5% de sus ingresos efectivos. Por segundo año consecutivo se desaceleró el crecimiento de los ingresos del Fondo, lo cual significó 22.070 millones de colones menos de lo presupuestado en el ejercicio 2018 (Mata y Trejos, 2019).

Con los fondos disponibles financió 24 programas, ejecutados por 17 institucio-

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

véase Mata y Trejos, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



nes. En comparación con el año previo se destinaron más recursos a los comedores escolares, al seguro por cuenta del Estado, a la red de cuidado, al programa nacional de apoyo a la microempresa y la movilidad social (Pronamype), al Conapam y al régimen no contributivo de pensiones (RNC); las transferencias del programa “Avancemos”, los CEN-Cinai, el Programa Nacional de Empleo (Pronae) y el Icoder redujeron su participación; el resto se mantuvieron estables.

La gran diversidad de programas dificulta un análisis exhaustivo de todos ellos. Sin embargo, a partir de los informes trimestrales y anuales que las entidades ejecutoras presentan a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) y los datos que la población provee en las encuestas de hogares, es posible estimar indicadores de cobertura efectiva y filtraciones.

Los informes de ejecución, junto con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), constituyen esfuerzos

notables de innovación en la gestión de la política social. Su consolidación es relevante para hacer un uso más eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales destinados al combate a la pobreza, así como para implementar herramientas que posibiliten efectuar evaluaciones sistemáticas y periódicas con el fin de eliminar duplicidades y lograr una mayor coordinación interinstitucional.

En esta edición se analizan tres programas: las pensiones del RNC (de la CCSS), los CEN-Cinai<sup>23</sup> (del Ministerio de Salud) y las becas para estudiar (Fonabe y “Avancemos”, del IMAS). En 2018 los montos que recibieron estos programas, según la liquidación reportada del Fondo, fueron respectivamente: 140.044 millones de colones<sup>24</sup> (23% del Fondo), 23.522,3 millones<sup>25</sup> (3,9%) y 62.368 millones (11,1%). De estos últimos, 18.640 millones (3,1%) se giraron a Fonabe y 40.522,2 (6,7%) a “Avancemos”.

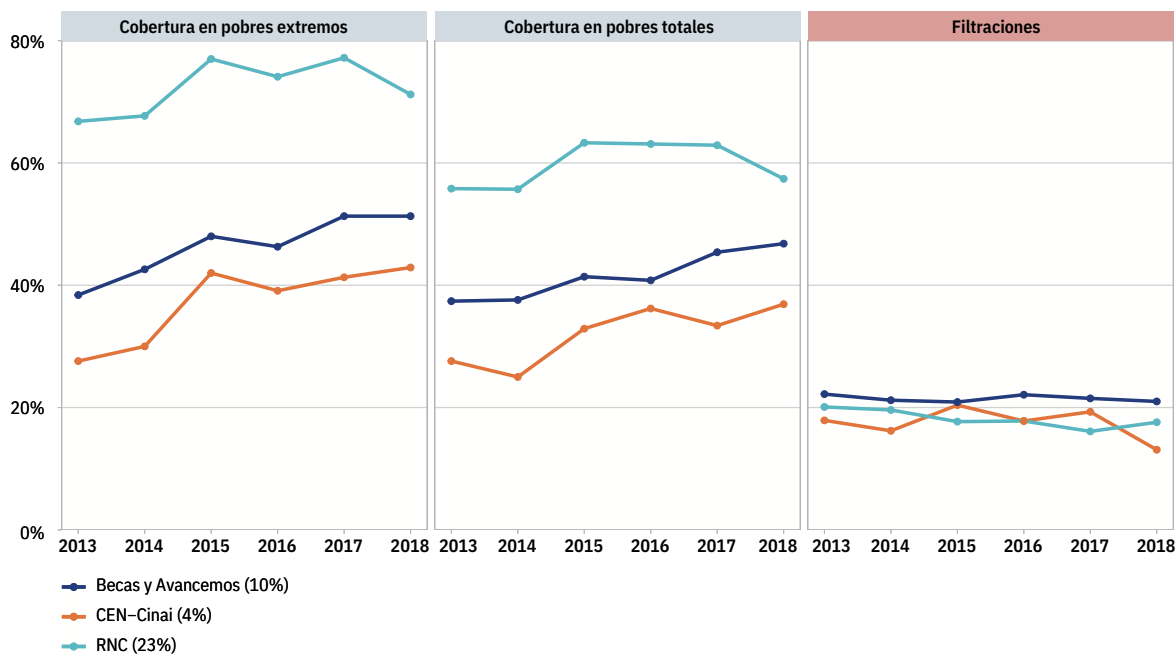
Cada programa tiene bien delimitada su población objetivo<sup>26</sup>. Con datos de las

Enaho del 2013 al 2018 se calcularon las coberturas efectivas, correspondientes a la proporción de beneficiarios efectivos (personas que declararon recibir el beneficio y cumplen los criterios de acceso) con respecto al total de la población objetivo. Los resultados se presentan en el gráfico 19. En dos programas la cobertura efectiva mejoró entre 2013 y 2018, sin importar la condición de pobreza, mientras en el último año se redujo en el RNC. Los avances fueron mayores entre los pobres extremos.

Entregas anteriores de este Informe han reportado las filtraciones, es decir, la proporción de personas que reciben el beneficio sin cumplir los requisitos establecidos. Considerando la dinámica de entrada y salida de la pobreza de un año a otro, el enfoque para analizar este tema no excluye de la población objetivo a los beneficiarios en situación de vulnerabilidad a la pobreza; es decir, las filtraciones se calculan solo con los beneficiarios ubicados en grupos de ingreso medio o alto. El gráfico 19 muestra que estas

## Gráfico 19

### Coberturas<sup>a/</sup> y filtraciones<sup>b/</sup>, según programa social selectivo<sup>c/</sup>



a/ Beneficiarios efectivos con respecto a la población objetivo. Se calcula con dos criterios de acceso según la condición de pobreza por ingresos.

b/ Beneficiarios que no cumplen con el requisito de estar en condiciones de pobreza o ser vulnerables a caer en ella.

c/ Los porcentajes entre paréntesis en la leyenda indican la proporción del presupuesto del Fodesaf destinado a cada programa en 2018. Los nombres completos de los programas pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mata y Trejos, 2019, con datos de la Enaho, del INEC.

han oscilado alrededor de un 20% entre 2013 y 2018; se destaca la reducción en los CEN-Cinai en el último año (Mata y Trejos, 2019).

Un desafío importante se advierte para el programa del RNC, pues en el año 2018 se dio un aumento en la demanda de personas adultas mayores sin pensión en condiciones de pobreza, sobre todo en extrema pobreza. En términos de sostenibilidad, el cambio plantea un reto, por cuanto este programa representa hoy el mayor consumo del Fodesaf. Si la población objetivo continúa en aumento, tal como es predecible dada la transición demográfica del país y considerando que un 50% está excluido actualmente, el Fondo enfrentará fuertes presiones de eficiencia y ejecución para aumentar su cobertura (Mata y Trejos, 2019).

La inversión social focalizada busca mejorar las condiciones de vida de las personas ubicadas más abajo en la distribución del ingreso. No todo colón que se pone en el balde para ser distribuido llega efectivamente hasta los beneficiarios. En la práctica, los recursos se diluyen en rubros de muy diversa naturaleza, por ejemplo costos administrativos de la transferencia, esfuerzo de trabajo reducido o redirigido, comportamientos de ahorro e inversión distorsionados y posibles cambios en actitudes socioeconómicas (Okun, 2015).

Para este Informe, Mata y Trejos (2019) realizaron una primera aproximación en la construcción de indicadores de eficiencia de la inversión social focalizada. Los autores exploran cuán significativo es el componente de gasto administrativo de la inversión social focalizada respecto al número de beneficiarios que atiende y los recursos que moviliza, así como su evolución en el tiempo, para determinar si el uso de los recursos públicos se vuelve más o menos eficiente, es decir, si con la misma o menor cantidad de recurso humano y físico se logra atender más población objetivo, mediante una mejora en los procesos.

Como se mencionó anteriormente, los recursos del Fodesaf, principal instrumento de la inversión social focalizada, son ejecutados por una serie de instituciones, en su mayoría públicas, y tutelados por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf). La Ley 8783 (del 2009) le asigna la potestad de utilizar hasta un 0,5% de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo para cubrir el pago de los gastos administrativos a favor de la CCSS, por concepto del servicio de recaudación del impuesto a las planillas y administración del fondo que se origina, junto con otro 0,5% para sus propios gastos administrativos.

El gráfico 20 indica que, durante el período 1999-2018, la Desaf ha mantenido el gasto administrativo por debajo del 1% del gasto efectivo del Fodesaf, a excepción de los años 2008 y 2009. En años recientes se ha estabilizado en poco menos de 0,8%. El factor de más peso es el pago de comisiones a la CCSS por recaudación del impuesto a las planillas.

Para analizar la eficiencia de algunos programas sociales focalizados, en esta oportunidad se seleccionaron cinco instituciones que reciben recursos del

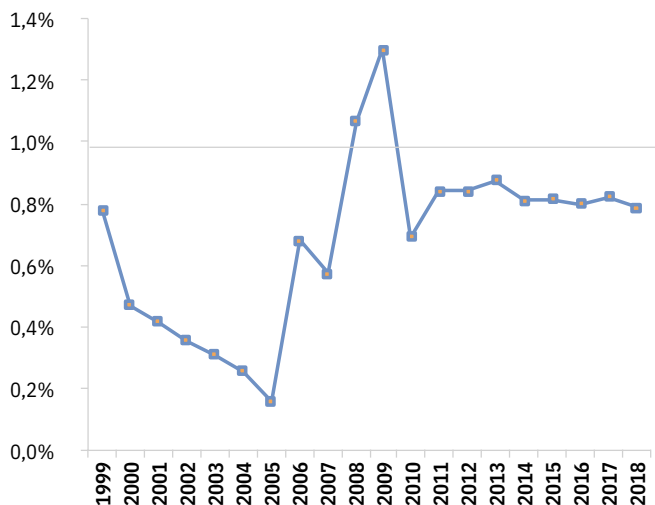
**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FODESAF Y PROGRAMAS SELECTIVOS**

véase Mata y Trejos, 2019, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

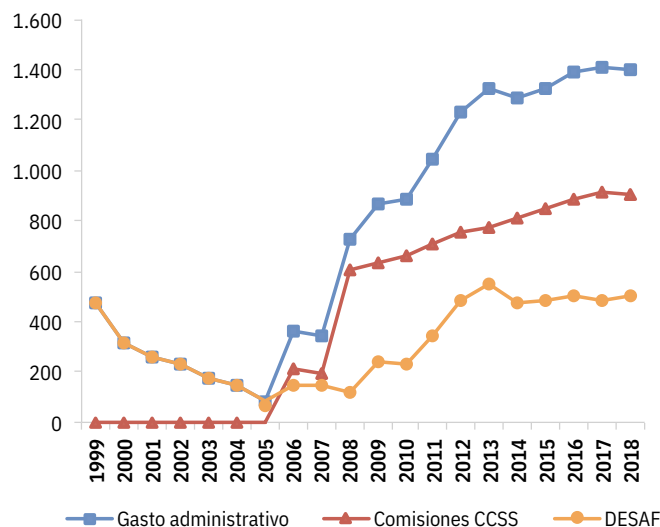
**Gráfico 20**

**Indicadores de gasto administrativo de la DESAF**

a) Como porcentaje de los egresos totales



b) En millones de colones reales (base año 2000)



Fuente: Mata y Trejos, 2019, con datos del BCCR y liquidaciones del Fodesaf.

Fodesaf. La Desaf había avanzado en construir un sistema de información que diera cuenta de los recursos girados de forma trimestral y anual, con información sobre ingresos, gastos y beneficiarios de todos los programas e instituciones. Sin embargo, este sistema de información muestra signos de deterioro evidentes en la desactualización de los datos publicados en su sitio web<sup>27</sup> (Mata y Trejos, 2019).

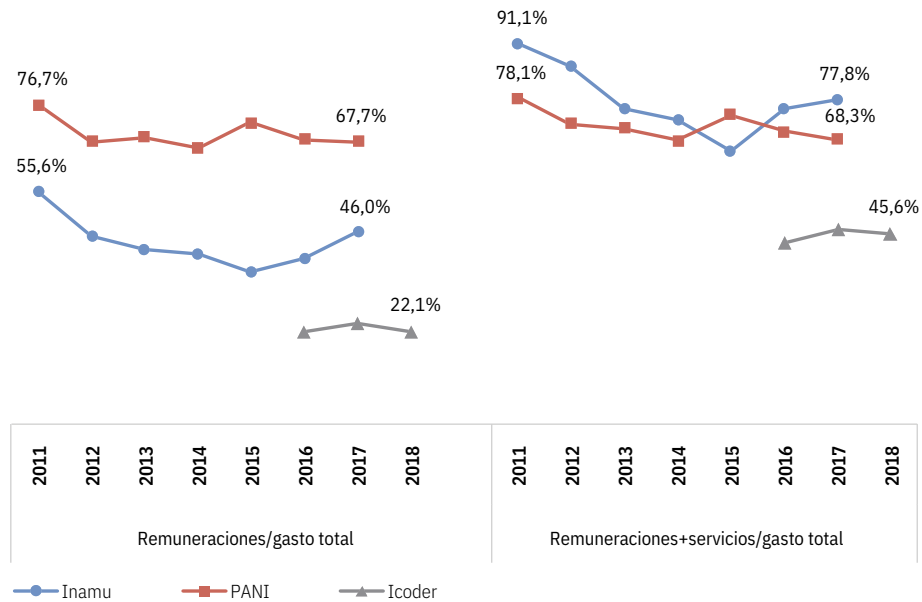
En el futuro, el objetivo es avanzar en la inclusión de la totalidad de los programas, agrupados en dos grandes categorías: i) aquellos que mayoritariamente transfieren recursos (por ejemplo IMAS, RNC, Fonabe, etc.) y, por ende, se espera que cuenten con bajos gastos administrativos, y ii) los programas que ofrecen bienes o servicios (CEN-Cinai, PANI, Inamu, comedores escolares, etc.) y, por consiguiente, tienen un costo operativo y administrativo mayor.

No todos los programas del Fodesaf se califican como de lucha contra la pobreza. El Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Costarricense del Deporte (Icoder) son tres instituciones (entre otras) incluidas en la Ley 8783, a pesar de no dedicarse a atender exclusivamente poblaciones en pobreza, pues sus objetivos primordiales se orientan hacia poblaciones más amplias, como mujeres, niñez, deporte y recreación. Esto ha implicado, en términos prácticos, una limitación de los recursos dirigidos a otros programas de combate a la pobreza, porque, aunque esas instituciones sociales son relevantes para mejorar las condiciones de vida de la población, su fuente de financiamiento no debería proceder del Fondo.

El Inamu mostró que para el año 2017, por cada 100 colones de gasto, 46 colones eran destinados a remuneraciones. En el PANI ascendió a 68 colones en el mismo año (gráfico 21). La cifra no varía en el PANI cuando el gasto administrativo incluye la partida de servicios<sup>28</sup>. Sin embargo, en el Inamu sí tienen mayor importancia, por cuanto el costo medio administrativo aumenta a 78. En cifras absolutas, para el año 2016 el servicio del Inamu tenía en remuneraciones un costo

Gráfico 21

Indicadores de eficiencia del gasto aplicados al Inamu, PANI e Icoder<sup>a/</sup>



a/ Incluyen solamente los ingresos recibidos del Fodesaf. En el Inamu no se incluyen las estimaciones de beneficiarios por producción y difusión masiva de estudios. En el 2017 en el PANI se incluye solamente los datos acumulados al tercer trimestre (última información disponible en sistema de información de la DESAF).

Fuente: Mata y Trejos, 2019, con información del Sistema de Información de la DESAF y del BCCR.

aproximado de 19.387 colones (constantes del año 2000) por beneficiario. Este costo era de 231.585 colones en el PANI.

En el caso del Icoder, la proporción de las remuneraciones dentro del total del gasto oscila entre un 22% y un 24% para los últimos tres años (gráfico 21). Si a las remuneraciones se les agrega la partida de pago de servicios, el porcentaje fluctúa entre un 43% y un 47%. El costo medio de inversión indica que, por cada 100 colones, se requirieron 40 colones en remuneraciones para hacerlo efectivo. Al añadir la partida de servicios, el indicador para el Icoder asciende a unos 80 colones (90 en 2017).

Por su parte, entre los programas de transferencias se analizó al IMAS (con “Avancemos” por separado) y al Fonabe. Aunque el gasto administrativo aumentó su participación dentro del gasto total en este último (5,5%), es menor que en el IMAS (12,5% en 2018). Esta diferencia se explica porque, para su operación, el Fonabe trabaja con una red local de

colaboración en las escuelas y colegios. En el caso del IMAS, para sus procesos cuenta con sus oficinas regionales, pues no tramita únicamente programas relacionados con el sistema educativo, sino una variedad de programas que competen a todos los miembros de la familia y no solo al estudiante.

Posiblemente por las mismas razones, el costo medio de inversión, es decir, cuántos colones cuesta colocar cada colón invertido en los beneficiarios, es mayor en el IMAS. No obstante, entre 2010 y 2018 el costo medio aumentó más en Fonabe. Por ejemplo, mientras en el IMAS tanto en 2010 como en 2018 se necesitaban 10 colones para colocar 100 colones de inversión, en Fonabe pasó de 4 a 6 colones por cada colón invertido.

En el análisis temporal, tanto el Fonabe como el IMAS logran mejoras en su eficiencia medida a través de la relación de gasto administrativo-inversión social por beneficiario para los últimos años (gráfico 22). Por último, debido a la red

de apoyo del Fonabe para asignar las becas, el indicador de capacidad media de atención muestra que, para el 2018, por cada empleado atendió un promedio de 2.735 beneficiarios. En el IMAS, por cada empleado se atendieron 181 familias beneficiarias en el mismo año.

Sin embargo, la CGR ha realizado auditorías sobre la eficacia del programa de becas del Fonabe, en los que encuentra la persistencia de una débil gestión en materia de controles para evitar filtraciones de la población beneficiaria, procesos de gestión de beca inoportunos, ya que al menos el 56% de las solicitudes de nuevas becas del año 2016 fueron aprobadas hasta el segundo semestre de ese año, dificultades de coordinación entre Fonabe y los comités gestores en cada centro educativo, quienes señalan exceso de trámites y la dificultad para consultar dudas, entre otros. Asimismo, los procesos de seguimiento y control de las becas mostraron debilidades en la cobertura de la población beneficiaria (CGR, 2017).

Para concluir, no hay indicios de que los recursos del Fodesaf se destinen a financiar altos gastos administrativos en los programas con vocación focalizada; es decir, la mayoría de los recursos transferidos por el Fondo llegan efectivamente a los beneficiarios. Sin embargo, este

análisis de eficiencia se debe complementar con el indicador de filtraciones reiterado a lo largo de los *Informes Estado de la Nación*. Redirigirlos hacia grupos muy pobres ayudaría a aumentar las coberturas y a reducir las exclusiones actuales. Esto obedece a que esos programas aún mantienen población meta a la cual no logran llegar, y ante los problemas fiscales necesitarán mejorar su eficiencia y eficacia para aumentar las coberturas.

### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN SOCIAL FOCALIZADA

véase Mata y Trejos, 2019  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Inversión social municipal emerge como una oportunidad de financiamiento, difícil de aprovechar

En un contexto de desaceleración de la ISP, el sector municipal emerge como una oportunidad para complementar estratégicamente el financiamiento de los programas sociales. Sin embargo, algunas barreras obstaculizan su aprovechamiento, entre ellas una estructura rígida y, a la vez, atomizada de sus gastos, con escasos cambios en la última década, con poca focalización, dirigida hacia aquellas tareas tradicionales asignadas por ley, pero con poca innovación (acueductos, recolección de basura, transferencias a comités de deportes y asociaciones de desarrollo) y con enormes disparidades en presupuestos y capacidades de ejecución entre cantones, que dificultan reducir las brechas territoriales.

El *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* analizó por primera vez este tema y planteó que los ayuntamientos cuentan con un marco jurídico para actuar en este ámbito, con la ventaja de poder impulsar y ejecutar programas sociales con un enfoque territorial más preciso y, de esta manera, lograr mayores impactos.

Villalta (2019) sistematizó la información sobre la inversión social municipal (ISM) del período 2006-2018. Los

datos se procesaron con las cifras del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de la Contraloría General de la República (CGR)<sup>29</sup>. Cada gasto ejecutado por las municipalidades se clasificó por función, subfunción y categoría. La ISM incluyó los siguientes rubros sociales: servicios comunitarios y de vivienda; deporte, cultura, recreación y religión; orden público y seguridad; protección social; educación y salud.

El gráfico 23 muestra la tendencia del gasto total de las municipalidades y cuánto se destina a lo social durante el período 2006-2018. Se observa una tendencia creciente con algunos altibajos, como por ejemplo en los años 2009-2011 y 2015. Como porcentaje del gasto total, la ISM ha oscilado entre un 32% y un 37%, con una reducción en los últimos tres años. Valga señalar que la proporción del 2018 es la más baja de todo el período (32,6%).

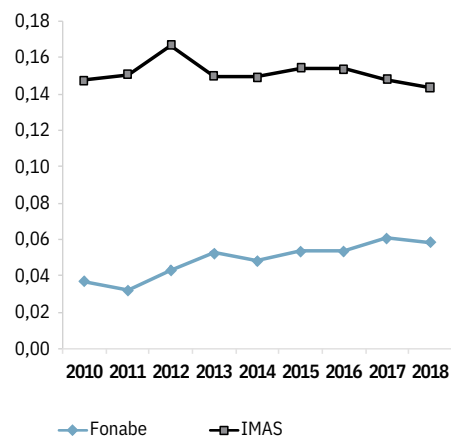
Aunque la ISM está atomizada en una gran variedad de programas y actividades, vista por función está concentrada. Los servicios comunitarios y de vivienda (por ejemplo acueductos, alcantarillados, recolección de basura) absorben más de dos terceras partes, y el resto se reparte entre cuatro categorías. Además, se rigen por las tareas encomendadas por ley a los municipios. Durante el período 2006-2018 ha crecido el porcentaje que representa los servicios de protección social (apoyo a grupos vulnerables) y orden público y seguridad, mientras han perdido peso los servicios comunitarios, educación y salud.

En los gráficos 24 se observa la evolución, en términos reales, de cada rubro social durante el período 2006-2018. Debido al crecimiento del gasto total explicado anteriormente, las municipalidades en conjunto invierten más en todos los rubros sociales en el 2018 que una década atrás. Sin embargo, casi en todos ellos (excepto protección social) se dio un estancamiento entre los años 2009 y 2015.

El fuerte crecimiento en protección social obedece a la inversión en programas relacionados con la red de cuidado y la atención a personas adultas mayores. Por ejemplo, en el año 2018 los municipios

## Gráfico 22

### Razón del costo administrativo y la inversión social por beneficiario, según programa

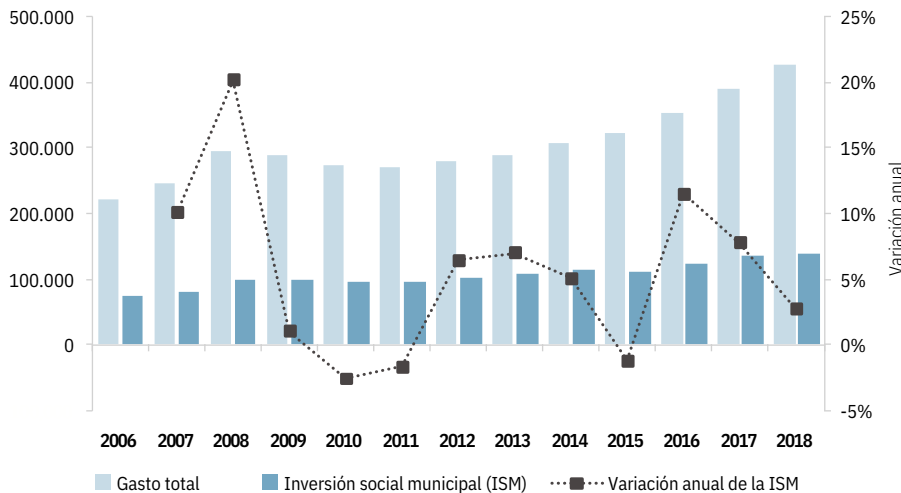


Fuente: Mata y Trejos, 2019, con información del Sistema de Información de la DESAF y del BCCR.

Gráfico 23

**Gasto total e inversión social de las municipalidades (ISM) y variación anual de la ISM**

(en millones de colones del año 2012)<sup>a/</sup>



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

inviertieron más de 1.000 millones de colones en los centros de cuidado y desarrollo infantil (Cecudi), cuya expansión se dio en los años 2012-2013; antes de esa fecha no existían estos programas. Por su parte, la inversión acumulada en personas de la tercera edad creció en términos reales en 750 millones de colones durante el período de análisis.

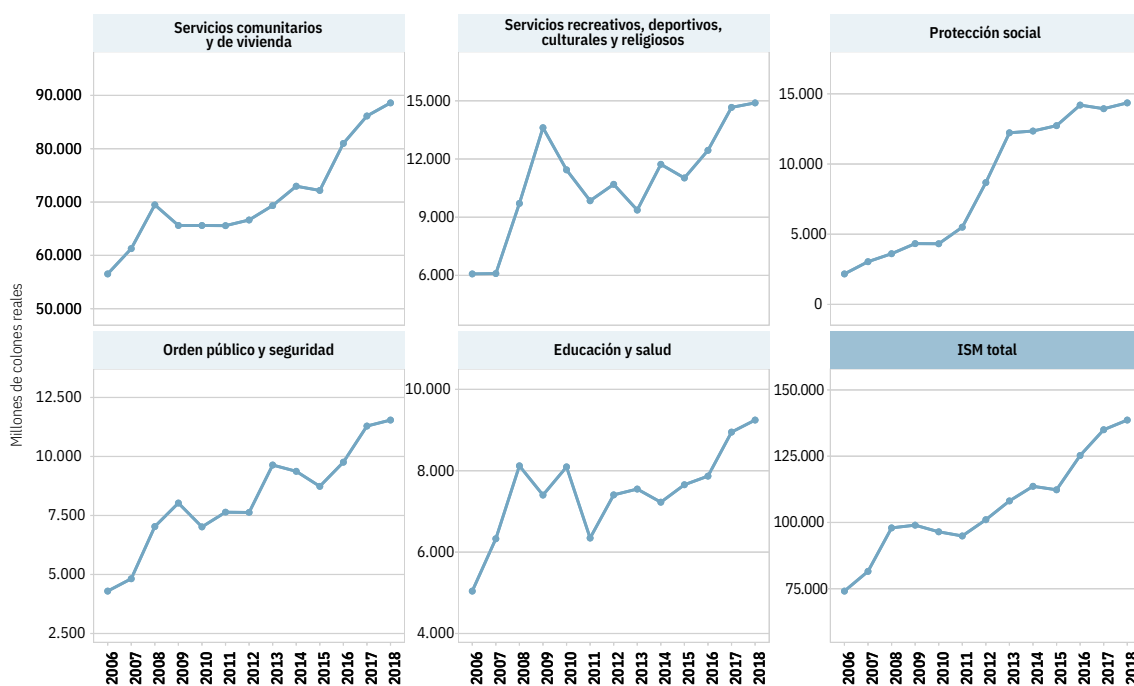
Las cifras agregadas ocultan diferencias importantes en el financiamiento de los programas sociales según municipalidad. La mayoría invierte por debajo del promedio y evidencia poca diversidad en su oferta social. Además, los cantones son dispares en su extensión territorial, población, urbanización y en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes. Para considerar esas diferencias, el análisis por municipalidad se realiza en términos reales controlando por la población residente en cada cantón.

En promedio, en 2018 las municipalidades destinaron 27.708 colones por persona a programas sociales. Los cinco gobiernos locales que más invirtieron en

Gráfico 24

**Evolución de la inversión social municipal (ISM), por rubro social**

(en millones de colones del año 2012)<sup>a/</sup>



a/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

este rubro, en términos per cápita, fueron Belén (91.850 colones), Escazú (80.429), Garabito (69.229), San José (67.665) y Abangares (65.872). En el otro extremo, con los montos más bajos están Guatuso (4.345), Sarapiquí (5.717), Siquirres (7.236), Guácimo (7.393) y Buenos Aires (7.982).

El gráfico 25 contiene los montos en términos reales de la inversión social por persona en 2006 y 2018. Las líneas punteadas señalan en cada eje el promedio del país en cada año. El color de las esferas evalúa el nivel de inversión durante todo el período, y el tamaño representa la población total del cantón en 2018. Los

gobiernos locales ubicados a la derecha de la línea vertical destinaron montos superiores al promedio en 2006 (17.320 colones) y los que están por encima de la línea horizontal (27.708 colones) superaron el promedio de 2018. Los situados por arriba de la diagonal reportaron crecimientos en el período (casi todos); y los que están por debajo, reducciones (por ejemplo San Pablo de Heredia).

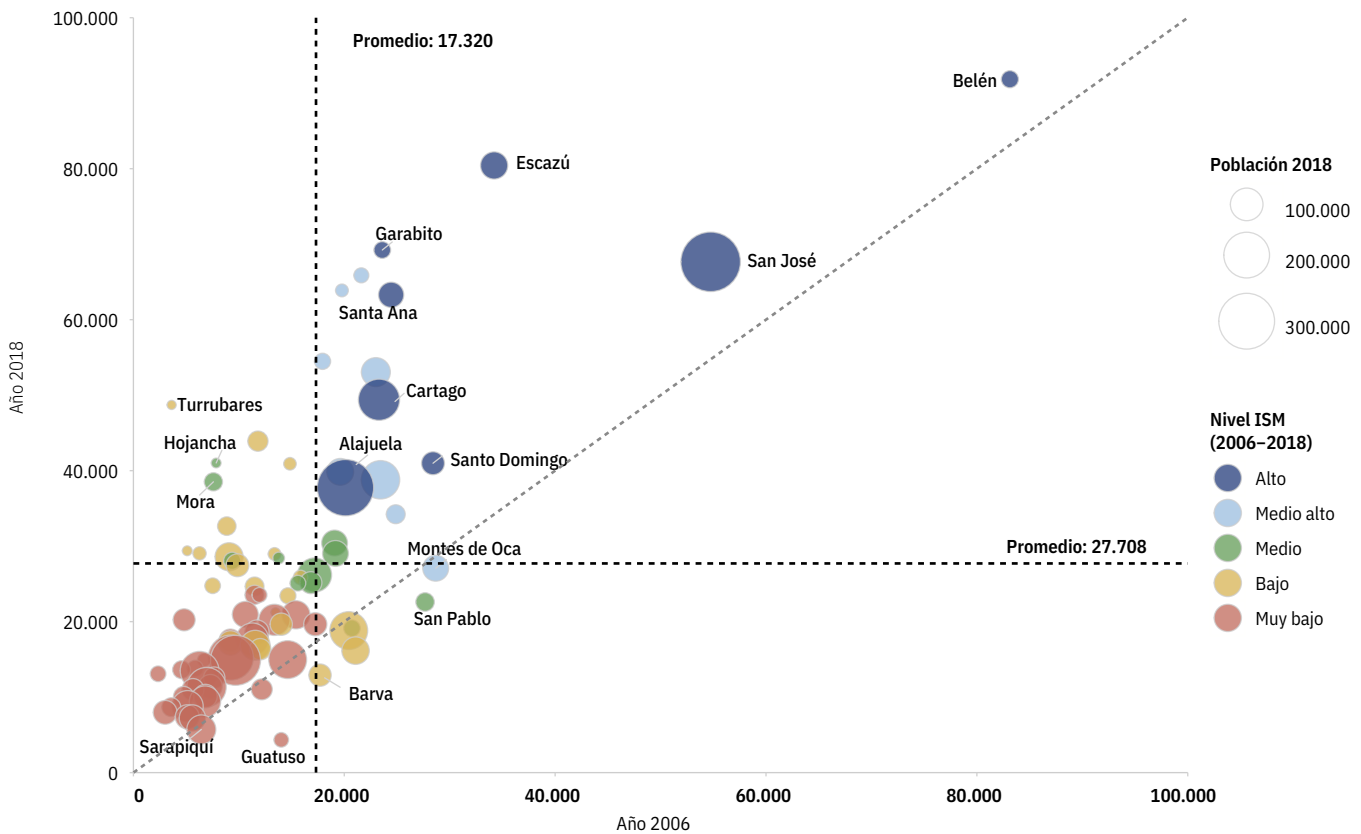
Entre 2006 y 2018, únicamente 8 municipalidades (10%) superaron el promedio de ISM por persona durante los 13 años (esferas azules del gráfico 25), por lo cual se califican en nivel ‘alto’; otras 8 lo hicieron de 10 a 12 años. En

un nivel ‘medio’, pues superaron el promedio nacional entre 5 y 9 años, se clasifican 11 cantones (14%). El grupo más numeroso fue el nivel “muy bajo”, con 33 municipios (41%), que durante todo el período exhibieron montos de ISM por debajo del promedio (esferas rojas). Los restantes 21 cantones (26%) rebasaron el promedio solamente entre 1 y 4 años, por lo que su nivel se califica como “bajo”.

Como la clasificación se realiza con base en las obras reportadas por las municipalidades a la CGR, si alguna de ellas realiza una inversión importante habrá un crecimiento significativo en la ISM por persona. Así sucedió en 2018 en

Gráfico 25

Inversión social municipal por persona, según población y nivel<sup>a/</sup> (en colones del año 2012)<sup>b/</sup>



a/ El nivel se valoró a partir de la comparación de la ISM por persona de cada municipalidad con el promedio del país, para cada año, durante el período 2006-2018. Un nivel “alto” corresponde a los 13 años por encima del promedio, “medio alto” entre 10 y 12 años, “medio” entre 5 y 9 años, “bajo” entre 1 y 4 años y “muy bajo” a ningún año.

b/ Deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Se divide entre la población total de cada cantón.

Fuente: Elaboración propia a partir de Villalta, 2019, con datos de la CGR.

varios cantones. En Abangares y Montes de Oro se mejoró el acueducto, con obras de 982,1 y 730,2 millones de colones, respectivamente. En Esparza se incrementó en 229,5 millones la inversión para alcantarillado pluvial y en 142 millones en deportes. En Hojancha el aumento se dio por inversiones en deportes y parques, por un monto de 119,4 millones de colones.

Además, el Informe anterior reportó que Orotina y Turrubares habían aumentado su ISM en 2017. Muchas de las obras continuaron en el 2018. En el primer caso se mantuvo el mejoramiento del acueducto (374 millones de colones) y se invirtieron 453 millones en un proyecto de espacios públicos. En Turrubares se giraron 81 millones de colones adicionales para recolección de basura y 60,7 millones más para obras en instalaciones deportivas y parques.

---

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE BASE DE DATOS DE INVERSIÓN SOCIAL MUNICIPAL

véase Villalta, 2019,  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

### Atención de la primera infancia demanda más inversión, con enfoque universal y de calidad

Las intervenciones en la primera infancia producen altos retornos que se materializan en un mejor desarrollo cognitivo, social, académico, de bienestar físico y en la productividad de las personas en el futuro. Además, representa una oportunidad para el rompimiento de los ciclos de pobreza y desigualdad (Denboba et al., 2014). La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) forma parte del sistema de protección social de Costa Rica, en el componente de atención a la primera infancia.

La Redcudi se consolidó con la promulgación de la ley “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” (n° 9220), del 24 de abril de 2014. El artículo primero dispone crear la Redcudi, con la finalidad de establecer un sistema de cuido y desarrollo infantil de acceso público, universal y

de financiamiento solidario, que articule las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en esta materia, para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral. Asimismo, la ley ratifica que el Fodesaf es la principal fuente de financiamiento de la Redcudi y debe asignar al menos un 4% de sus ingresos a ese fin (PEN, 2017).

Para caracterizar a la población que actualmente recibe los servicios de la Redcudi y a los potenciales beneficiarios, Pacheco y Elizondo (2019a) utilizaron la información registrada en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), con corte al 1 de julio de 2019. Los autores también proyectaron cuál podría ser el crecimiento anual esperado en las personas beneficiarias y los esfuerzos presupuestarios requeridos para avanzar hacia la universalización de los servicios de cuido en los próximos quince a veinte años. Considerando las limitaciones actuales de la Redcudi para expandir su cobertura, el Informe cierra con una propuesta de posibles alternativas de provisión y financiamiento de los servicios de cuido en el país.

La situación actual de la Redcudi denota, al menos, dos retos importantes. El primero está asociado con mayores coberturas. Al 2019 cubre apenas un 8,3% de la población potencial menor de 7 años, y esta cifra aumenta a un 15% entre la población pobre. La provisión universal se encuentra limitada por una serie de trabas legales e institucionales en su financiamiento actual, que impiden el otorgamiento de subsidios a población fuera de la condición de pobreza. El segundo reto es asegurar la sostenibilidad del financiamiento de los servicios de cuido, pues con los recursos actuales no es posible ampliar la cobertura. Esta Red demanda el establecimiento de vínculos entre el sector público, el mercado, las comunidades y las familias, en un contexto de baja participación laboral femenina del país con respecto al resto del mundo, pero con el potencial de crecer, lo cual impone nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

### Baja cobertura de la Redcudi, incluso entre pobres

Según el marco normativo de la Redcudi (Ley 9220), la población meta se encuentra en la totalidad de niños y niñas de 0 a 6 años (con posibilidad de extenderse hasta los 12 años, según disponibilidad presupuestaria), con énfasis en los infantes de 6 meses a 4 años y tres meses, particularmente en condiciones de pobreza o que enfrentan situaciones de riesgo. El gráfico 26 muestra las proyecciones del INEC para la población meta hasta el año 2034, las cuales exhiben una tendencia decreciente, en especial en el grupo de menor edad. En 2019 se calcula que la población meta básica (0 a 6 años) asciende a 518.548 niños y niñas, mientras la suplementaria (7 a 12 años) se ubica en 446.114, los cuales suman 964.662 menores (Pacheco y Elizondo, 2019a).

Según el Sinirube, la tasa de cobertura de la población meta total alcanza el 6,6% (gráfico 27), mayor entre la población de 0 a 6 años (8,3%). Si se considera solo a las personas en condición de pobreza, las coberturas se calculan en 14,6% entre los menores de 0 a 6 años y 8,8% de 7 a 12 años, para un total del 12,1%. La información también indica que dos de cada tres beneficiarios pertenecen a hogares pobres o pobres extremos. Adicionalmente, un 13% son vulnerables, por lo cual ocho de cada diez beneficiarios viven en condición de pobreza o en riesgo de caer en ella.

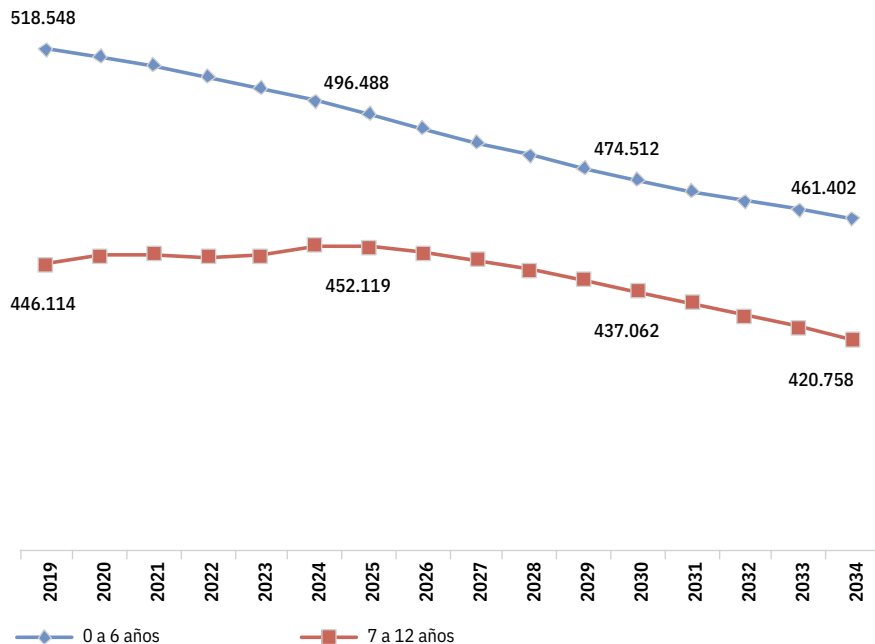
La base de datos de Sinirube utilizada en este análisis está conformada por 1.811.339 personas, quienes cumplen el criterio de pertenecer a una familia constituida al menos por un miembro menor de 12 años, ya sea beneficiario o no de la Redcudi. En cantidad de hogares equivale a 460.589, de los cuales 46.682 (10,1% del total) están cubiertos por la Red.

La cantidad de beneficiarios asciende a 63.300 personas. De estas, cerca de 7 de cada 10 están en el rango de 0 a 6 años, grupo que se analiza a continuación. El IMAS es la entidad con más beneficiarios (59%), seguida por CEN-Cinai (35%) y el PANI (6%).

El gráfico 28 enumera algunas características seleccionadas de los niños y

Gráfico 26

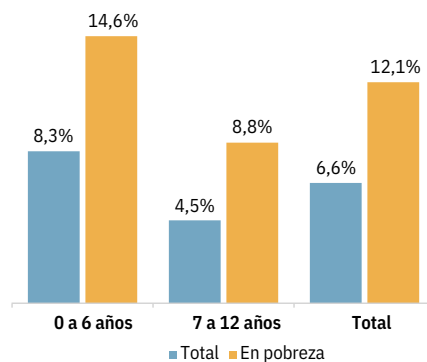
Proyecciones de la población meta en la Red de cuidado, por grupo de edad



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019a, con base en las proyecciones de población del INEC.

Gráfico 27

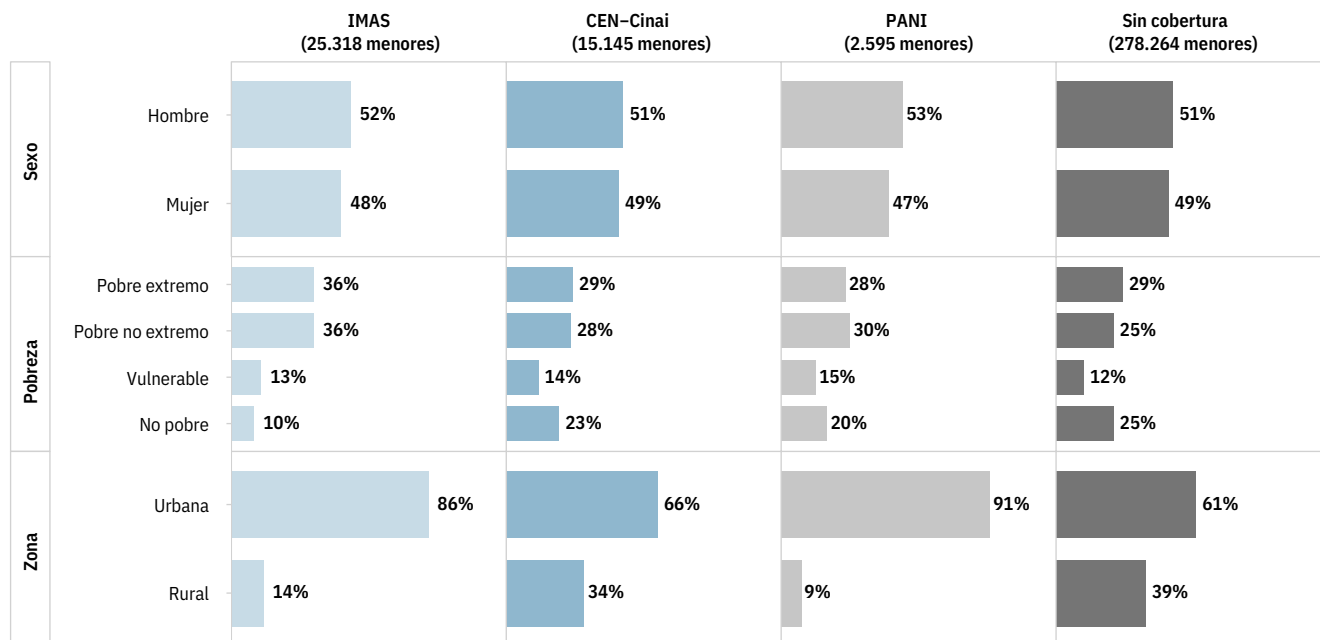
Tasas de cobertura de la Red de Cuido, por grupo etario y condición de pobreza. 2019



Fuente: Pacheco y Elizondo, 2019, con datos de Sinirube.

Gráfico 28

Perfil de la niñez de 0 a 6 años beneficiarios de la Redcudi y potenciales no cubiertos. Sinirube 2019



Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco y Elizondo, 2019a, con datos de Sinirube.



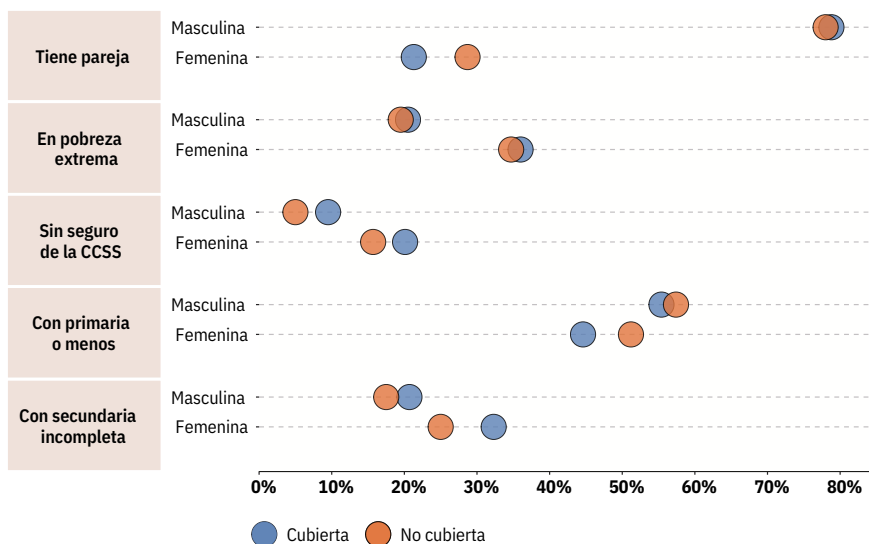
niñas incluidos en la Redcudi (43.058) y los potenciales beneficiarios no cubiertos actualmente (278.264). En condiciones de pobreza están el 72% de los menores atendidos por el IMAS, el 56% en CEN-Cinai y el 58% en el PANI. Entre los no cubiertos, el 54% es pobre y un 12% es vulnerable. Por zona de residencia, las urbanas están sobrerrepresentadas con respecto a la distribución general del país entre los beneficiarios del IMAS y PANI, mientras el CEN-Cinai sí cubre más a las zonas rurales (34%). Entre los menores no cubiertos, las rurales abarcan el 39%, lo cual denota la falta de opciones de cuidado en zonas más alejadas del país.

Por regiones, la Central concentra el 58% de beneficiarios del IMAS, el 53% de CEN-Cinai y el 50% del PANI. En el IMAS le siguen, en orden de importancia, la Chorotega (15%), Pacífico Central y Huetar Norte (8%). En cambio, el PANI tiene la segunda mayor presencia en las Huetares: Caribe y Norte (12%), seguidas por la Brunca (11%). Los CEN-Cinai tiene a la Chorotega y Brunca en segundos lugares (11%) y luego a la Huetar Norte (9%). Por último, entre los beneficiarios potenciales, la distribución es la siguiente: Huetar Caribe (12,4%), Huetar Norte (11,5%), Brunca (10,8%), Chorotega (8,5%) y Pacífico Central (6,7%).

El gráfico 29 expone el perfil de las jefaturas de los hogares beneficiarios de la Redcudi (34.999) y los compara con los no cubiertos pero que tienen al menos un menor de 0 a 6 años (232.898 hogares). Se destacan varios hallazgos. Primero, las jefaturas masculinas (13.237) en su mayoría (79%) tienen pareja (estado civil casado o en unión libre), mientras en las femeninas (21.762) sucede lo contrario, pues solo el 21% tiene pareja (suben al 29% entre las no cubiertas). Segundo, la incidencia de la pobreza es mayor entre las jefaturas femeninas en Redcudi: en pobreza extrema superan en quince puntos porcentuales a sus contrapartes masculinas. Entre las jefaturas masculinas sobresale la cifra más alta de hogares vulnerables. Tercero, entre los hogares beneficiarios, el porcentaje de jefas no aseguradas a la CCSS es mayor (20,1% versus 9,5%, respectivamente). Cuarto, las mujeres poseen mejor perfil educativo,

Gráfico 29

### Perfil de las jefaturas del hogar de la Redcudi y de los potenciales beneficiarios<sup>a/</sup>, según sexo. 2019



a/ Como potenciales hogares no cubiertos se consideran aquellos que tengan al menos un menor de 0 a 6 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco y Elizondo, 2019a, con datos de Sinirube.

aunque es bastante bajo en ambos. Por ejemplo, un 55% de los hombres tienen primaria o menos, versus un 45% en las mujeres, y cuentan con secundaria incompleta un 21% de los hombres versus un 32% de las mujeres.

### Universalizar el cuidado implica importantes retos de financiamiento y sostenibilidad

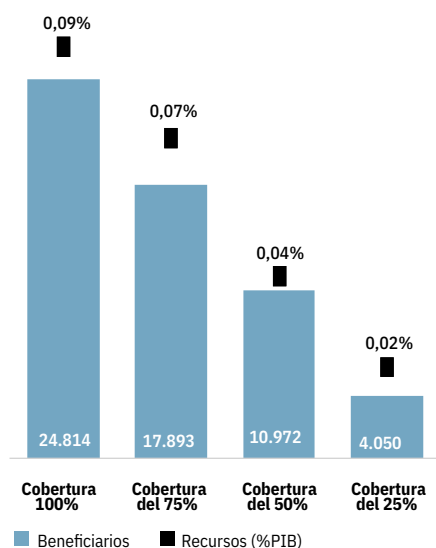
A continuación, se estiman distintos escenarios de cantidad de beneficiarios requeridos para avanzar hacia la cobertura universal, así como el costo respectivo para las arcas públicas. Existen 901.000 menores no cubiertos por la Redcudi. Esta cifra no contempla a quienes se encuentran inscritos en centros privados. De ellos, 475.490 son menores entre 0 y 6 años y 425.872 tienen entre 7 y 12 años; si se considera que un 10% de estos podría asistir a centros privados y, por lo tanto, no presionarían al sistema público, entonces se calcula que al 2019 esas poblaciones meta ascienden a 427.940 y 383.284, respectivamente.

Conseguir la cobertura universal para

toda la población de 0 a 12 años implica un esfuerzo enorme. Una opción más realista es enfocarse en la población base (0 a 6 años), por cuanto los mayores asisten a la educación primaria. El gráfico 30 indica el crecimiento medio anual requerido para alcanzar la universalidad en el año 2034 (en 15 años) para los menores de 7 años. Se presume que el 10% no asistiría a la red pública. Para alcanzarlo, el país debería estar en capacidad de aumentar la afiliación en unos 24.800 campos por año de manera sostenida en los próximos 15 años. Por cada 25 puntos porcentuales menos en la meta de cobertura, las necesidades de nuevos espacios se reducen en 6.900 por año. De esta forma, si para el 2034 se desea una cobertura del 75%, el país debería aumentar los beneficiarios nuevos en 17.900 menores por año; para una tasa del 50%, las necesidades se reducen a 11.000 por año. Si el objetivo de cobertura universal se amplía a 20 años plazo, las presiones se reducen en un 27,7% por año. Esto significa que anualmente la Red necesitaría crecer a un ritmo de 20.429 beneficiarios por año.

## Gráfico 30

**Crecimiento medio anual de menores beneficiarios de 0 a 6 años y recursos adicionales requeridos por año para universalizar la Redcudi en 15 años, según escenario<sup>a/</sup>**



a/ Asume una cobertura privada del 10%. Para los cálculos financieros se utilizó un costo por beneficiario por mes de 120.254 colones, equivalente al promedio de los CEN-Cinai (108.765), el IMAS (131.500) y el PANI (120.496). El período de universalización corresponde a 2019-2034.

Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco y Elizondo, 2019a, con datos del INEC.

Para lograr el crecimiento de beneficiarios por año, se calcula que los requerimientos financieros<sup>30</sup> fluctuarían entre el 0,02% y 0,1% del PIB, dependiendo del escenario contemplado. Este gasto se estima para un año completo de servicios y bajo el supuesto de que todo el presupuesto es efectivamente ejecutado. No se considera aquí la necesidad de elevar el gasto administrativo, necesario en las fórmulas de cálculo del correspondiente pago por beneficiario que ejecutan las instituciones de la Red (CEN-Cinai, IMAS y PANI).

## Cuadro 6

**Alternativas de provisión y financiamiento de la Redcudi para aumentar las coberturas**

Alternativa	Financiamiento	Prestación de servicios
Servicios de pago compartido con recursos del PANI	PANI y padres de familia, con intermediación de municipalidades	Privada, habilitados por el Centro de Atención Integral (CAI)
Integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP	MEP	Pública y universal
Integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP/Redcudi/Municipalidades	MEP, Redcudi, municipalidades y padres de familia	Pública, pero con pago compartido

Fuente: Elaboración propia con base en Monge y Pacheco, 2019.

### Alianzas público-privadas son clave para aumentar coberturas de la Redcudi

Esta sección plantea tres alternativas de provisión y financiamiento de la Redcudi, propuestas en un estudio realizado por Monge y Pacheco (2019), quienes elaboraron una estrategia de universalización de los servicios de cuidado para Costa Rica (cuadro 3). La viabilidad legal e institucional de las opciones fue analizada y validada por diferentes actores claves de la Red.

La primera opción es el “servicio con modalidad de pago compartido financiado con recursos del PANI”. En esta, tanto el PANI como los padres de familia se harían cargo del costo de los servicios de cuidado. Las personas pobres recibirían el monto total (100%); al resto se le otorgaría un subsidio para cubrir un porcentaje determinado del costo. La prestación de los servicios estaría a cargo de empresas privadas habilitadas por el Centro de Atención Integral (CAI) del Ministerio de Salud. Los impedimentos legales en la transferencia de los recursos a centros privados podrían sortearse a través de los gobiernos locales, los cuales los trasladarían a los centros.

La segunda opción es la “integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP”, la cual formaría parte de un programa ejecutado

por el Ministerio de Educación Pública (MEP), el cual brindaría el servicio de cuidado gratuito a los padres de familia que así lo requieran. El funcionamiento se basaría en la extensión de las jornadas de la educación preescolar y primaria al menos en diez horas por día, y a los módulos educativos actuales se sumarían otros de cuidado infantil. Se requeriría contratar personal técnico en cuidado infantil y especializado en otras disciplinas. El servicio de cuidado se brindaría en una misma instalación que agruparía niños y niñas de diferentes edades.

La tercera opción es la “integración de servicios educativos y de cuidado infantil: modalidad MEP/Redcudi/Municipalidades”. Esta alternativa es similar a la anterior, pero la provisión de los módulos de cuidado estaría a cargo de las municipalidades con financiamiento de la Redcudi. Se propone un pago compartido de los padres de familia y un subsidio financiado con recursos del PANI (como en la primera opción); de nuevo, las personas pobres recibirían el 100% del costo del servicio. También plantea extender a diez horas diarias el servicio, el cual se desarrollaría en las instalaciones del MEP mediante convenios institucionales, y esto reduciría los costos operativos.

Monge y Pacheco (2019) sugieren, además, el “acompañamiento y asesoría

a hogares con población infantil no institucionalizada” como una estrategia complementaria en la búsqueda de universalizar los servicios de cuidado infantil. Esta alternativa se visualiza como un servicio adicional de la Redcudi, que

buscaría mejorar el desarrollo infantil a través del asesoramiento a responsables de menores de 4 años que no asistan a ningún centro de cuidado formal. Como estrategia, se plantea utilizar el programa extramuros del CEN-Cinai.

---

**PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
UNIVERSALIZACIÓN DE LA  
REDCUDI**

véase Pacheco y Elizondo, 2019a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---



---

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Catherine Mata Hidalgo, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Hazel Elizondo Barboza.

**Insumos:** *Inversión social pública y programas sociales focalizados al 2018*, de Catherine Mata Hidalgo y Juan Diego Trejos Solórzano; *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil y Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Hazel Elizondo Barboza; *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*, de Natalia Morales Aguilar.

**Contribuciones especiales:** Inversión social municipal 2006-2018: base de datos, cuadros y gráficos, de Ana Patricia Villalta Castro; Recuadro: Encuesta Nacional de Puestos de Trabajo en el sector servicios, de Guillermo Pastrana.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

**Borrador del capítulo:** Natalia Morales Aguilar.

**Edición técnica:** Natalia Morales Aguilar.

**Lectores críticos:** Karen Chacón Araya, Steffan Gómez Campos, Miguel Gutiérrez Saxe, Pamela Jiménez Fontana, Leonardo Merino Trejos, Amparo Pacheco (lectora crítica), Rafael Segura Carmona y Jorge Vargas Cullell.

**Actualización y procesamientos de datos:** Guillermo Pastrana, Rafael Segura Carmona y Natalia Morales Aguilar.

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

**Revisión y corrección de cifras:** Natalia Morales Aguilar.

**Corrección de estilo:** Miraya González

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar Insignia | ng

Un agradecimiento especial, por los **aportes de información**, a Vivian Garbanzo y María de los Ángeles Sosa (CGR), Greivin Hernández (Desaf), Pilar Ramos (INEC), Luz María Chacón y Alexander Porras (IMAS), Ana Miriam Araya, Daniel Collado y Vivian Martínez (Ministerio de Hacienda), Ana Ericka Rodríguez, Juan Pablo León y Karen Segura (Poder Judicial).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 7 de junio y 20 de agosto de 2019, con la participación de: Juan Luis Bermúdez, Edrei Cabezas, Juan Castillo, Mauricio Corrales, Francisco Delgado, Juan Carlos Durán, Hazel Elizondo, Verónica Gamboa, Miguel Gutiérrez, Greivin Hernández, Laura Queralt, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Ciska Raventós, José Manuel Salazar, Juan Diego Trejos, Andrés Valenciano, Marisol Víquez.

## Notas

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por entorno se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el Informe Estado de la Nación. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima a este capítulo (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 Se entiende por capacidades el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridos por los individuos, los cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 La distribución de la población total según tipo de aseguramiento a la CCSS es la siguiente: un 38,7% tiene cobertura directa, un 15,2% está asegurado por el Estado, un 9,8% tiene cobertura como pensionado, un 35,3% es dependiente de asegurado directo y un 1% está asegurado por otras formas (estudiantes, por ejemplo).

5 En la comparación con el resto del mundo, se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (25 a 30 países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación del país.

6 La diferencia entre robo y hurto es la forma empleada en la sustracción del bien. En el primer caso se usó la fuerza, violencia o intimidación.

7 Esta definición ampliada de femicidio se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como Convención Belem Do Pará.

8 Una modificación introducida a partir de la Enahó 2012 tiene que ver con la clasificación (CIIU) que se adopta en la variable “rama de actividad”. En las encuestas de 2001 a 2011 se usó la adaptación para Costa Rica de la CIIU 3, y desde el 2012 la CIIU 4. Estos cambios metodológicos limitan la comparación de las cifras del período 2010-2011 con las de 2012 en adelante.

9 La última ECE disponible al momento de editarse este Informe era la del segundo trimestre de 2019.

10 Las personas desalentadas se definen como aquellas que tienen interés de trabajar pero que por alguna razón no buscaron trabajo (por ejemplo porque no tienen dinero, se cansaron de buscar, no hay trabajo en esa época del año, entre otros motivos).

11 Según el INEC (2017), el empleo informal tiene las siguientes características: i) personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones, ii) ayudantes no remunerados, iii) trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).

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

13 Las otras transferencias incluyen los ingresos que recibe uno o varios miembros de un hogar de manera periódica o regular por concepto de pensión alimenticia, pensión nacional, pensión del extranjero, aguinaldos de pensión, así como transferencias del extranjero y dentro del país. Además, se contemplan aquellas recibidas en especie de manera directa en el hogar (pago de recibos, alquiler, compra de alimentos, etc.) (INEC, 2018).

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

15 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en Costa Rica es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso. Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

16 Es importante señalar que la fuente de información de este análisis son las encuestas de hogares, y que estas no captan adecuadamente los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

17 La línea de pobreza representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera que un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es menor o igual a la línea de pobreza de la zona respectiva (urbana o rural). La pobreza extrema compara el ingreso per cápita con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

18 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres son afectados por otras carencias en áreas —o dimensiones— como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones, y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%. Además, cada dimensión se compone de cuatro indicadores que también tienen el mismo peso relativo, con excepción de “trabajo”, donde se combinan dos indicadores para tratarlos como uno solo, pues ambos se refieren al incumplimiento de derechos laborales. En consecuencia, se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de los veinte indicadores. Se suman los porcentajes de privación, y un hogar se considera pobre multidimensional cuando totaliza 20% o más. Para más detalles metodológicos, véase Fernández y Del Valle, 2017.

19 Este crecimiento real es similar al observado con los datos sin depurar de la STAP (2,8%) y de las estimaciones de la CGR circunscrito al Gobierno General (2,4%) (Mata y Trejos, 2019).

20 Este rubro representa menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector compuesto por una gran cantidad de instituciones, que por su limitado tamaño enfrentan una gran volatilidad en sus recursos.

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

22 La ponencia de Mata y Trejos (2019) contiene un análisis exhaustivo de la distribución de la ISP por función social, criterio de acceso y rubros sociales, para el período 2000-2018, la cual puede consultarse en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

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

24 En 2018, el RNC recibió 146.447.74 millones de colones provenientes del Fodesaf, de los cuales 69.603 millones fueron girados directamente por el Fondo y 76.845 por la Tesorería Nacional. De estos últimos, el Fodesaf solo pudo reintegrar 70.441 millones, razón por la cual los recursos que aparecen en la liquidación 2018 corresponden a 140.044 millones de colones (E: Hernández, 2019).

25 Adicionalmente, Fodesaf giró al programa Cen Cinai 939.5 millones de colones para construcciones (E: Hernández, 2019).

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

27 Según las autoridades de la Desaf, en la actualidad el sistema de información está sometido a una revisión de los datos reportados por las unidades ejecutoras, los cuales se publicarán únicamente con información anual consolidada y depurada. Además, tienen un proyecto de automatización del reporte y generación de estadísticas (E: Hernández, 2019).

28 El pago a servicios incluye los rubros operativos de la institución contratados a terceros, como por ejemplo consultorías profesionales, pagos por arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, publicidad y servicios de telecomunicaciones (Mata y Trejos, 2019).

29 Según lo establece la CGR, las municipalidades y los concejos municipales de distrito deben incluir en el SIPP la información de presupuestos, de acuerdo con una estructura previamente establecida.

30 Para los cálculos financieros se utilizó un costo por beneficiario por mes de 120.254 colones, equivalente al promedio de los CEN-Cinai (108.765), el IMAS (131.500) y el PANI (120.496).

# Referencias bibliográficas

- Cepal. 2016. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Lima: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- . 2018. *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIEP-UCR. 2019. *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica*. San José: Centro de Investigaciones y Ciencias Políticas-Universidad de Costa Rica.
- Denboba, A. et al. 2014. *Stepping up early childhood development: investing in young children for high returns*. Washington, D.C: World Bank Group.
- INEC. Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- . 2019. *Encuesta Nacional de Puestos de Trabajo en el Sector de Servicios 2018: resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Mata, C. y Trejos, J.D. 2019. *Inversión social pública y programas sociales focalizados al 2018*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Monge, G. y Pacheco, J.F. 2019. *Estrategia de universalización de los servicios de la Redcudi*. San José: IMAS.
- Morales, N. 2019. *Situación de la pobreza, desigualdad del ingreso y mercado laboral*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- Okun, A. 2015. *Equality and efficiency: The big trade-off*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Pacheco, J. y Elizondo, H. 2019a. *Alternativas para universalizar la Red de Cuido Infantil*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- . 2019b. *Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo costarricense*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.
- . 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- . 2015. *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación
- . 2016. *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- . 2017. *Informe Estado de la Nación 2017 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Redcudi. "Plan Estratégico Red Nacional de Cuido (Redcudi) 2018-2022". En: <<https://bit.ly/3217gpl>>
- Villalta, A. 2019. *Inversión social municipal 2006-2018*. Contribución especial preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN.