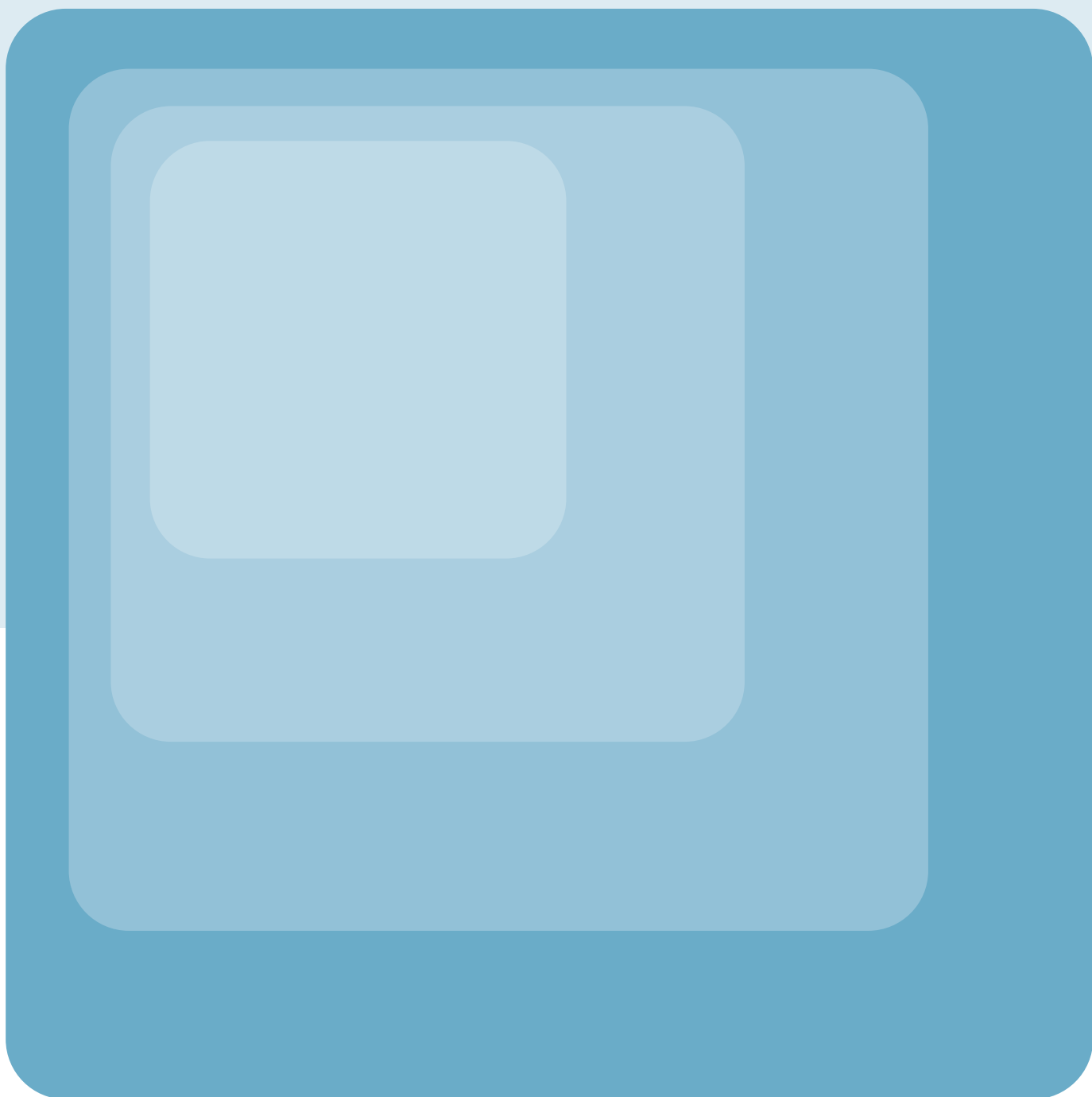


# 2

P A R T E

## Seguimiento





CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Equidad e integración social

ÍNDICE	HALLAZGOS RELEVANTES
<b>Hallazgos relevantes</b> <b>69</b>	
<b>Valoración general</b> <b>71</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El crecimiento del empleo fue positivo durante todos los trimestres del 2024, producto de un “efecto rebote” debido a las pérdidas que se dieron en el año previo.</li> </ul>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2024</b> <b>72</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde el segundo trimestre del 2021 se observa una creación de empleos formales más estable y sostenida, aunque insuficiente, mientras que el empleo informal ha sido más errático. No obstante, crece la cantidad de personas calificadas en el sector informal: de un 29% en promedio en el 2019, a un 34% en el 2024.</li> </ul>
<b>Aspiraciones</b> <b>72</b>	
<b>Introducción</b> <b>73</b>	
<b>Lento avance en mayoría de indicadores sociales rezaga al país dentro de la OCDE</b> <b>74</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La desigualdad de ingresos se redujo: el coeficiente de Gini pasó de 0,502 a 0,492. Aunque el cambio es significativo en términos estadísticos, se encuentra dentro de la oscilación histórica de la última década, lo cual confirma que Costa Rica sigue siendo un país con elevada desigualdad.</li> </ul>
<b>Mejora coyuntural del mercado laboral genera poca ampliación del acceso a un empleo digno</b> <b>74</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el 2024, la inversión social pública (ISP) real creció un 3,1% y un 2,2% por persona. No obstante, perdió prioridad fiscal: representa el 68% del gasto del gobierno general, el nivel más bajo de los últimos 25 años.</li> </ul>
<b>Baja en pobreza y desigualdad de ingresos disociada del crecimiento económico</b> <b>87</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Así como en el año 2023, el crecimiento de la ISP en el 2024 se sustenta en la expansión de las pensiones contributivas, particularmente del régimen IVM de la CCSS. La inversión en educación tuvo una leve recuperación (1,2%), tras casi siete años de contracción, pero insuficiente para revertir el deterioro. Como proporción del PIB, se ubicó en un 5,7%, lejos del 8% constitucional. Por su parte, la inversión en salud se redujo en términos reales (-1,2%), acumulando tres años consecutivos de contracción.</li> </ul>
<b>Prolongación de crisis de seguridad ciudadana profundiza fisuras en la integración social</b> <b>100</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mujeres presentan desventajas en el mercado laboral: su tasa de participación laboral es del 46% (16 puntos menos que los hombres) y luego de la maternidad cae dos puntos adicionales. Casi la mitad de las madres (47%) trabaja en empleos informales, frente al 42% de los hombres y el 27% de las mujeres no madres.</li> </ul>
<b>Cambios en la inversión social en capacidades humanas desvinculados de prioridades de desarrollo</b> <b>104</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre julio del 2023 y 2024, la pobreza por ingresos bajó de un 21,8% a un 18% de los hogares, una reducción estadísticamente significativa y relevante en términos sociales. El principal factor asociado con esa disminución fueron los ingresos por trabajo (35% del cambio), seguidos por la reducción en el tamaño de los hogares (25%) y el aumento de otras transferencias de fuentes no registradas (21%). Estas ayudas incluyen aportes de familiares, grupos religiosos u organizaciones sociales, especialmente relevantes en hogares de zonas rurales.</li> </ul>
<b>Derechos de la población adulta mayor sin políticas públicas para financiar creciente demanda por servicios de atención</b> <b>110</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violencia homicida se mantuvo en altos niveles históricos: en el 2023 se registró la cifra récord de 17,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, en el 2024 bajó levemente a 16,6, equivalente a 878 personas asesinadas (27 menos que en el 2023).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costa Rica invierte apenas el 0,1% del PIB en servicios de atención para personas adultas mayores con dependencia moderada o severa. Cumplir con lo establecido en la legislación requeriría de, al menos, el 0,3% del PIB. La oferta de servicios sigue siendo limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide atender de forma adecuada las necesidades actuales y futuras.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La pobreza multidimensional disminuyó a un 10% de los hogares y alcanza la meta de ODS de reducir a la mitad el nivel del 2015 (22%).</li> </ul>

## Cuadro 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2024

Indicador	1990	2000	2010	2020	2023	2024
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,7	80,8	80,9
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	14,8	10,2	9,5	7,9	9,1	10,3
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>a/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	76,4	76,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>a/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	68,8	68,9
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,7	9,8
Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	55,6	60,9
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,7	13,9	12,0	10,5	9,5
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	93,0	91,7	90,6
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria		96,5	98,0	93,8	94,5	94,7
Secundaria		51,6	67,7	74,3	80,1	80,2
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	29,6	34,3	36,4
Tasa neta de participación laboral <sup>b/</sup>	57,3	58,0	59,1	53,1	53,7	54,4
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	67,6	67,4
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40,0	41,5	43,0
Tasa de desempleo abierto <sup>b/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	7,2	7,1
Hombres	4,0	4,3	6,0	15,5	6,2	6,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	8,7	8,3
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	141,3	144,2
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares <sup>d/</sup> (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3	4,8	-13,5	5,1	7,1
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,0	21,1	24,0	19,9	20,1
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	203,6	243,5	289	288,1	294,5
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	17,2	16,6
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>b/</sup>	0,45	0,479	0,507	0,519	0,502	0,492
Relación del ingreso promedio del hogar del V quintil y I quintil <sup>e/</sup> (veces)	9,3	8,0	10,8	11,4	11,5	10,4
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>f/</sup>						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	3,0	3,0
No pobres	1,5	1,3	1,0	1,1	1,0	1,0
Hogares pobres <sup>b/</sup> (%)	27,4	20,6	21,3	26,2	21,8	18,0
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,09	2,29	2,04	1,46	1,85	2,39

a/ A partir del 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 el 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 nuevas proyecciones de población. Sin embargo, la nueva serie está disponible a partir de 1999.

d/ Se toman como referencia el ingreso promedio per cápita de los hogares, según las encuestas de hogares. Se dividen entre el índice de precios al consumidor (base diciembre del 2020). A partir del 2010 se consigna el ingreso neto per cápita de los hogares con imputación de valores no declarados. El dato consignado en el 2010 corresponde al 2011.

e/ Los quintiles se definen 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. El I quintil es el de menor ingreso, el V quintil el mayor.

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

## Valoración general

Entre 2024 y el primer semestre de 2025, el país registró avances en varios indicadores agregados vinculados con la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada. Se redujeron la pobreza y la desigualdad de ingresos, repuntaron algunos rubros de la inversión social pública y los indicadores laborales. Sin embargo, estos progresos no se tradujeron en un fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de desarrollo humano. Las mejoras fueron asimétricas y se apoyaron en factores frágiles en el mediano plazo, lo que podría limitar su sostenibilidad. En contraste, las aspiraciones relacionadas con la integración social y la seguridad humana experimentaron un deterioro significativo. La sociedad costarricense atraviesa, por tercer año consecutivo, un escenario de alta violencia homicida, con niveles sin precedentes en la historia reciente del país. En este contexto, cinco mensajes resumen los principales hallazgos del capítulo.

**1. El mercado laboral costarricense mostró señales de mejora durante el 2024, aunque con alcances limitados.** Aumentó el empleo, disminuyó la tasa de desempleo y se registró un leve repunte en la participación laboral respecto al año anterior. Sin embargo, estos avances tuvieron un alcance limitado. No se tradujeron en una expansión sostenida del acceso a un empleo digno para toda la población, persistiendo amplias brechas por edad, sexo y tipo de ocupación.

Al analizar la serie histórica, se identifica un “efecto rebote” posterior al deterioro observado en el 2023. Este tipo de comportamiento ha sido frecuente en los ciclos laborales del país: tras la pérdida de puestos y la salida de personas del mercado, ocurre una recuperación parcial. El desafío radica en que dicha mejora se materialice en más empleos de calidad. Los datos muestran lo contrario: el repunte de 2024 se explica, en buena medida, por la reactivación del empleo informal. Actualmente, cerca del 38% de las personas ocupadas trabaja en condiciones de informalidad, lo que evidencia que amplios segmentos de la población —en particular mujeres y jóvenes— transitan entre la precariedad y la exclusión del mercado. Este fenómeno, sumado al aumento de personas en edad de retiro, ha contribuido a sostener los niveles más bajos de participación laboral en lo que va del siglo XXI.

Ediciones anteriores de este capítulo han documentado las barreras que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse en el mercado laboral, acceder a empleos formales y recibir una remuneración equi-

valente a la de los hombres en puestos de igual valor. En esta ocasión, el análisis muestra que las mujeres con hijos o hijas se encuentran en una situación de mayor desventaja frente a las mujeres sin hijos y a los hombres: presentan menores tasas de participación laboral, mayor incidencia del empleo informal y una brecha salarial más amplia.

**2. La reducción en la pobreza y la desigualdad de ingresos entre el 2023 y el 2024 tiene una explicación multicausal y solo una tercera parte se explica por el empleo.** La mejora en los ingresos de los hogares que dejaron de ser pobres se debió a factores como el empleo informal (una tercera parte), la reducción del tamaño del hogar (una cuarta parte), el aumento de los ingresos de fuentes no registradas (una quinta parte) y la recepción de más pensiones contributivas (13%). Estos factores varían según el lugar de residencia. El acceso a un empleo es más significativo en las zonas urbanas y la región Central, mientras que los ingresos no laborales y el aumento de las pensiones contributivas son más relevantes en las zonas rurales y en las regiones costeras.

**3. La prolongación de la crisis de seguridad ciudadana profundiza las fisuras en la integración social.** Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo en su tasa de homicidios, hasta llegar en los últimos tres años a niveles no documentados en la historia reciente del país: alrededor de 17 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Un estudio especial agrega evidencia de que el mercado ilícito de las drogas está captando a un segmento vulnerable: las mujeres que tienen trayectorias marcadas por la exclusión social y la precariedad socioeconómica. Su participación se asocia a factores como la violencia intrafamiliar, la necesidad de generar ingresos para la subsistencia del hogar, bajo acceso a la educación y falta de oportunidades laborales formales. Posiblemente, estos factores se manifiesten también en los hombres jóvenes, cada vez más vinculados al crimen organizado, pero no se tiene disponible un análisis similar para este grupo.

**4. La inversión en capacidades humanas—como educación, salud y protección social—sigue siendo insuficiente para atender las prioridades del desarrollo humano.** En los últimos años, la inversión social pública (ISP) experimentó recortes significativos orientados a mejorar la situación fiscal del país. En el 2024 la ISP mostró un leve repunte del 2,2%, aunque se trata de una recuperación parcial y desigual. Es parcial porque no revierte la pérdida de peso relativo de la inversión social tanto en el gasto público como en la producción nacional. Es desigual porque el crecimiento se explica, en gran

medida, por la expansión de las pensiones contributivas (IVM-CCSS), por segundo año consecutivo; mientras que otras funciones esenciales para el desarrollo del capital humano, como educación y salud, continúan rezagadas. En particular, los programas y servicios universales fueron los principales afectados en la asignación de recursos.

**5. Derechos de la población adulta mayor carecen de políticas efectivas de acompañamiento y sostenibilidad financiera que respalden la creciente demanda por servicios de atención.** Si bien los sucesivos gobiernos han impulsado algunos servicios dirigidos a esta población, estos esfuerzos se han concentrado principalmente en los hogares de bajos ingresos. Pese a ello, la oferta disponible sigue siendo limitada, fragmentada y sin un enfoque integral hacia la dependencia funcional, lo que impide responder adecuadamente a las necesidades actuales y futuras de este grupo. Además, los servicios de atención privada resultan costosos y excluyentes, de modo que solo los hogares con mayores ingresos pueden acceder a ellos. Esta situación plantea un reto estructural: garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la población adulta mayor en un contexto de rápido envejecimiento y alta desigualdad en la capacidad de pago.

En suma, las políticas sociales constituyen el principal vehículo que sostiene el círculo virtuoso entre la inversión social y el desarrollo humano. A través de ellas, el Estado implementa estrategias, programas y servicios que amplían las capacidades de las personas para disfrutar de vidas largas, saludables y libres de privaciones materiales y exclusión social. En su conjunto, este repertorio de políticas conforma el Estado de bienestar costarricense, construido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX mediante una combinación de políticas universales, contributivas y selectivas.

Sin embargo, desde la crisis fiscal del 2018 y las decisiones gubernamentales que priorizan el ajuste fiscal, las políticas universales —en particular las de salud y educación— han perdido relevancia dentro del gasto social. De mantenerse esta tendencia, el país enfrentará crecientes tensiones para sostener el financiamiento del desarrollo humano, con el riesgo de debilitar la inversión en las generaciones jóvenes y la salud de toda la población. Revertir este escenario requiere renovar el pacto social que históricamente dio sustento al bienestar en Costa Rica: garantizar la sostenibilidad fiscal sin renunciar al compromiso con la equidad, la inclusión y las capacidades humanas como pilares del desarrollo.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

Durante el 2023 e inicios del 2024, Costa Rica experimentó un deterioro en las condiciones para afirmar derechos de la población y generar capacidades significativas de desarrollo humano sostenible (DHS). En buena medida porque las decisiones de política pública sobre la inversión social pública recortaron programas fundamentales en el contexto actual de austeridad fiscal. Por el lado del mercado laboral ocurrió un fenómeno preocupante: “el país que trabaja”, medido por la tasa neta de participación laboral, se encogió a los niveles más bajos desde 1990. Además, la integración social se deteriora a un paso alarmante. La expresión más fuerte es el aumento de la violencia homicida a las cifras más altas

desde que se tienen registros, impulsada por el crimen organizado.

Este panorama social adverso ocurre en la fase de agotamiento del bono demográfico e inicio de un acelerado proceso de envejecimiento de la población costarricense. En este contexto, el país requiere afirmar derechos sociales y económicos en poblaciones estratégicas. Por ejemplo, que sus niños, niñas y adolescentes tengan acceso a un conjunto amplio de oportunidades y capacidades para asegurar calidad de vida y soporte económico a la sociedad. Sin embargo, la información analizada en este Capítulo da cuenta de retrocesos preocupantes.

Este Capítulo advierte que, alcanzar el balance fiscal a través de los recortes en la ISP

podría profundizar, aún más, los problemas de equidad e integración social. La historia ha demostrado la efectividad del enfoque universal de educación pública y seguridad social para promover la movilidad social ascendente, complementado con los beneficios selectivos dirigidos a los grupos más pobres y excluidos. Comprender que el problema de la desigualdad social se origina, principalmente en la estructura productiva y laboral, ayuda a combatir la pobreza con más efectividad en un escenario de recursos escasos. Es imprescindible invertir hoy en las capacidades de desarrollo de las generaciones más jóvenes. Mañana sería muy tarde.

## 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.

### 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.

### 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.

### 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>.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 2

## BALANCE

## Equidad e integración social

## Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano sostenible (DHS). A este capítulo le corresponde ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social.

El concepto de equidad se refiere a la similitud de condiciones, capacidades<sup>3</sup> y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para tener la vida que desean y valoran. La noción de integración alude al acceso de la población a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias y condición económica. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica de la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana (PEN, 1994). Por lo tanto, este capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la generación de oportunidades y la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad ciudadana, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. También considera el acceso a empleos de calidad, así como la gestión de la equidad

y la integración social, entendidas como responsabilidades que competen tanto al Estado como al mercado.

No en todas las ediciones, sin embargo, los temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, el foco de interés puede variar para profundizar en nuevos asuntos, pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales de mediano y largo plazo. Además, en todos los casos se contrasta el desempeño del país en el período bajo análisis -el año 2024 y primer semestre del 2025- en relación con dichas tendencias.

En esta edición se incluyen varios estudios novedosos. El primero profundiza en los factores que explican la reducción significativa de la pobreza por ingresos entre el 2023 y el 2024, con datos del semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. El segundo realiza un análisis cuantitativo de la maternidad como un factor que amplía las brechas de acceso al mercado de trabajo y de ingreso laboral entre hombres y mujeres. El tercero examina los factores que inciden en la vinculación de las mujeres al mercado ilícito de las drogas y sus trayectorias delictivas, lo anterior a partir de métodos cualitativos. El cuarto identifica y caracteriza la oferta de servicios de atención para la población adulta mayor, el financiamiento estatal y algunas alternativas para consolidar un sistema de cuidados en el país, en un contexto de transición demográfica avanzada.

Este capítulo se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que lo fundamenta. La primera desarrolla un enfoque comparativo para ubicar el desempeño reciente de Costa Rica en materia de equidad e integración social dentro de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). La segunda sección analiza el mercado laboral en el 2024, un tema clave para entender la evolución de los ingresos de la población y su capacidad para tener vidas dignas y libres. La tercera parte examina los resultados redistributivos en materia de pobreza y desigualdad de ingresos, los cuales fueron positivos el año anterior. La cuarta aborda la crisis de seguridad ciudadana, un asunto con graves consecuencias sobre la integración social. La quinta se enfoca en la inversión social, una herramienta clave para crear capacidades humanas pero que en los últimos años ha experimentado importantes recortes a fin de lograr una mejora en los resultados fiscales. Finalmente, la sexta y última sección trata sobre la oferta de servicios de cuidado de personas adultas mayores. En el marco del acelerado envejecimiento de la sociedad costarricense, la suficiencia y accesibilidad de esta oferta se tornará en un asunto de especial importancia para la política social.



## Lento avance en mayoría de indicadores sociales rezaga al país dentro de la OCDE

Para brindar una visión de conjunto con perspectiva comparada, se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2024) con respecto a la tendencia de mediano plazo (1990-2023) y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en la OCDE, organización de la que forma parte desde el año 2021. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

En un balance general, dos 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 2024 con respecto a las tendencias de los últimos años: el acceso a una vida larga y sana y el acceso al conocimiento. El acceso a una vida libre de amenazas profundizó su situación negativa: continúa en niveles históricamente altos de violencia homicida. Por el contrario, el acceso a un ingreso digno mostró mejoras casi en todos sus indicadores, luego del golpe que significó la pandemia por covid-19 y la lenta y asimétrica recuperación en años posteriores. Estos temas se desarrollarán con profundidad a lo largo de este capítulo.

Aunque esta edición no analiza a fondo los temas de educación (evaluados con profundidad en el *Décimo Informe Estado de la Educación*) ni de salud, es relevante mencionar la situación de algunos indicadores. Uno de ellos, clave para monitorear el acceso a una vida larga y sana, tuvo un retroceso importante en el 2024: la tasa de mortalidad infantil se situó en 10,3 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos, el nivel más alto de los últimos 20 años y luego de 16 años de mostrar cifras de un dígito. Las defunciones neonatales, es decir, las ocurridas en los primeros 28 días de vida representan el 72%, con una tasa de 7,4 por mil nacimientos. La principal causa de muerte en menores de

un año son las “afecciones originadas en el periodo perinatal” (50,6%), las cuales crecieron un 14,4% con respecto al 2023. Por provincia, casi todas incrementaron su tasa, con retrocesos más fuertes en Guanacaste y San José. Solamente dos ostentaron cifras menores al promedio nacional: Alajuela (9,0) y Heredia (8,3). De consolidarse este resultado en los próximos años, es relevante realizar un análisis cuidadoso para identificar los factores asociados a la desmejora.

El resto de los indicadores utilizados 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 media y alta con respecto a la OCDE. La esperanza de vida se sitúa en 80,9 años, sin cambios significativos con respecto al año previo. Por otro lado, de la población económicamente activa (PEA), un 76,5% cotiza al seguro de salud de la CCSS y un 68,9% al de pensiones, sin cambios en relación con el 2023. Por tipo de PEA, la cobertura de la asalariada supera casi en quince puntos a la no asalariada: 81,25% versus 68,2% en el seguro de salud y 73,8% versus 56,6% en pensiones. Formalizar el empleo independiente sigue siendo un reto que este *Informe* ha señalado de manera reiterada.

En la aspiración de acceso al conocimiento, el país mostró un resultado inercial, similar a las tendencias de mediano plazo y sin cambios relevantes con respecto al año anterior. Según la Enaho 2024 del INEC, la escolaridad promedio se sitúa en 9,8 años, el 90,6% de las personas entre 12 y 18 años asiste a la educación y el 11,8% de la población entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja. Creció el porcentaje de viviendas con conexión a internet (de 81,7% a 85,4%) y casi la totalidad de viviendas en el país tienen al menos un teléfono celular (97%). También mejoró el porcentaje de la población de 25 a 39 años que completó la secundaria, de un 55,6% en el 2023 a un 60,9% en el 2024; mientras que las tasas netas de escolaridad se mantienen sin cambios: 94,7% en primaria, 68,6% en el tercer ciclo y 58,3% en la educación diversificada.

Al respecto, las últimas ediciones del

*Informe Estado de la Educación* han formulado importantes llamadas de atención al país sobre la situación y perspectivas del sistema educativo costarricense. Han planteado que existe una grave crisis, producto del golpe combinado del apagón educativo que provocaron las sucesivas huelgas magisteriales, la emergencia sanitaria y social de la pandemia y los rezagos estructurales no resueltos. Esta crisis se agravó, además, por malas decisiones de la política pública reciente, que impacta los aprendizajes del estudiantado. A su vez, coincide con una mejora en los índices de aprobación en la educación secundaria, así como menores niveles de exclusión educativa comparada con una década atrás, que generan una ilusión de normalidad que obstaculiza acciones para remediar los serios retrocesos en la materia (para un análisis exhaustivo sobre la educación costarricense véase el *Décimo Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2025 y disponible en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)).

En la comparación con la OCDE, la mayoría de los indicadores sociales seleccionados de Costa Rica se ubican en posiciones bajas (o desfavorables). No obstante, la esperanza de vida continúa entre las más altas del mundo. En niveles intermedios están la asistencia a la educación, las coberturas a la seguridad social y la tasa de mortalidad infantil. Aunque la inversión en educación como porcentaje del PIB se ubica similar al promedio de la OCDE, la mayoría de esos países tienen niveles de PIB muy por encima de Costa Rica, por lo que la inversión por persona cae a una posición baja. Por último, a pesar de las mejoras registradas en el 2024 en el coeficiente de Gini, la incidencia de la pobreza, la tasa de desempleo y la población joven que completó la educación secundaria, el país continúa a la zaga de dicha organización en estos indicadores (cuadro 2.2).

## Mejora coyuntural del mercado laboral genera poca ampliación del acceso a un empleo digno

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso



## Cuadro 2.2

## Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2024

Desempeño del 2024 con respecto a la tendencia <sup>a/</sup>			
Posición <sup>b/</sup>	Mejora	Se mantiene <sup>c/</sup>	Desmejora
Alta		• Esperanza de vida	
Media	• Viviendas con acceso a internet	• Población de 12 a 18 años que asiste a la educación • Inversión pública en educación (% PIB) • Coberturas PEA en seguridad social	• Tasa de mortalidad infantil <sup>d/</sup>
Baja	• Coeficiente de Gini <sup>d/</sup> • Incidencia de la pobreza <sup>d/</sup> • Tasa de desempleo <sup>d/</sup> • Población de 25 a 39 años que completó la secundaria	• Tasa de participación laboral femenina • Población en edad activa con secundaria completa o más • Años de escolaridad promedio • Jóvenes que no estudian ni trabajan <sup>d/</sup> • Inversión social pública (% PIB)	• Tasa de homicidios • Inversión pública en salud (% PIB)

Muy bueno

Bueno

Intermedio

Malo

Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2023 se compara con el valor obtenido en 2024, y el crecimiento anual de 2024 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2023.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En la mayoría de los indicadores se utiliza como referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Costa Rica forma parte desde el año 2021.

c/ “Se mantiene” significa que en 2024 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2023, es decir, no hubo cambios con significancia estadística.

d/ En algunos indicadores se debe tener cuidado con la interpretación, pues, cuanto más alto sea el valor, peor es la posición que se ocupa. Por tanto, un nivel bajo se asigna a los indicadores con cifras altas.

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

a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo se convierte en un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a reducir la pobreza y las desigualdades, a financiar la seguridad social y les permite a las personas trabajadoras cotizar para una pensión contributiva; aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

El principal hallazgo es que, en el 2024 e inicios del 2025, el mercado laboral costarricense siguió sin ampliar las oportunidades de acceso a un ingreso digno para toda o la mayoría de la población laboral, debido a su comportamiento cíclico. Ocurrieron mejoras en los indicadores laborales agregados con respecto al año previo, debido al crecimiento del

empleo, un menor desempleo y un leve aumento en la participación laboral. Sin embargo, este resultado es mayormente producto de un “efecto rebote” debido a las desmejoras experimentadas en el 2023, cuando hubo pérdidas de puestos y una importante salida de personas del mercado. Además, una parte de la mejora se explica por la reactivación del empleo informal.

Visto en una perspectiva temporal más amplia, la volatilidad del empleo informal contrasta con una trayectoria inercial del empleo formal, la variable que sería deseable experimentara un fuerte dinamismo. Esta tendencia no logra transformar de forma significativa la estructura del mercado laboral costarricense y en la actualidad, la informalidad afecta a un 38% de las personas ocupadas, aproximadamente. Como resultado, amplios segmentos de la población transitan entre el acceso a empleos precarios y la exclusión

del mercado laboral, en especial mujeres y jóvenes. Esto, sumado a más personas en edad de retirarse (hombres mayores de 55 años, principalmente), ha llevado a los niveles mínimos de participación laboral del presente siglo.

Ediciones anteriores de este *Informe* han identificado las barreras laborales que enfrentan las mujeres costarricenses para insertarse, acceder a un empleo formal y recibir una remuneración equitativa con los hombres en puestos de igual valor. Un estudio especial realizado para este capítulo, que se amplía más adelante, señala que las mujeres con hijos o hijas están en mayor desventaja comparadas con los hombres y con el resto de las mujeres. Las madres registran menores tasas de participación laboral, más empleo informal y más brecha salarial.

Además, entre mayor sea la cantidad de hijos o hijas, menor es la probabilidad de participar en el mercado laboral.

Esa menor probabilidad se acentúa cuando son menores de tres años, incluso para las madres de alto logro educativo. Esto se relaciona con las mayores responsabilidades que les implica el cuidado y las otras tareas domésticas, pues para muchas de ellas el costo de oportunidad de pagar esos servicios a terceras personas puede ser más costoso que la remuneración que obtendrían, y esto las desmotiva a buscar un trabajo fuera del hogar.

### Empleo informal explica paradoja entre bajo nivel de empleo y mejoría de indicadores laborales

Para dar seguimiento al mercado laboral, el capítulo se basa en los estudios de Meneses y Segura (2025) y Meneses et al. (2025). El primero analiza los principales indicadores de inserción y calidad del empleo, según grupos de población. El segundo profundiza en las brechas

laborales por la maternidad. La principal fuente de información de ambas investigaciones es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Algunos conceptos y definiciones importantes asociados con el mercado laboral costarricense se resumen en el recuadro 2.1.

El principal hallazgo de esta sección es que a pesar de la mejora en los indicadores laborales, en casi todos los trimestres del 2024 con respecto al 2023 el país aún no logra sostener los niveles de empleo que tuvo en el 2019, previos a la pandemia por covid-19. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido desde su máximo en el 2020, esta se ha acompañado de una salida de personas del mercado laboral, por lo que la baja del desempleo no equivale necesariamente a un incremento del empleo. Es decir, al poner en contexto los resultados del 2024 con el período prepandemia, se diluyen las buenas noticias. El mercado laboral sigue siendo altamente inestable entre trimestres y años, y persisten las dificultades para las poblaciones con baja escolaridad, mujeres y personas jóvenes.

#### Recuadro 2.1

### Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional, que aplica el INEC para Costa Rica, establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella con 15 años o más. Este grupo se divide en dos categorías: quienes trabajan o desean hacerlo y quienes que no están buscando empleo, ya sea porque no pueden, no les interesa o creen que no va a ser posible conseguirlo. Al primer grupo se le denomina “fuerza de trabajo” (FT) o población económicamente activa (PEA), y esta, a su vez, tiene dos condiciones:<sup>4</sup> personas que están trabajando (población ocupada) y las que lo están buscando pero no consiguen empleo (desempleada). Al segundo grupo de la PET se le denomina “población fuera de la fuerza de trabajo” (FFT). El diagrama 2.1 expone esta estructura para Costa Rica en el 2024.

A partir de la información recopilada por la Encuesta Continua de Empleo (ECE) se estima un conjunto de indicadores que se utilizan con frecuencia para dar seguimiento al mercado laboral; a continuación se detallan los principales:

- **Tasa de participación:** porcentaje de la FT en la PET; es decir, de la población de 15 años y más, cuántas personas trabajan o están buscando empleo.

- **Tasa de no participación:** porcentaje de la PET que está fuera de la FT. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.

- **Tasa de desempleo:** porcentaje de personas desempleadas en la FT; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentra empleo.

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

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

Fuente: Meneses y Segura, 2025.

### Mercado laboral tuvo mejores resultados agregados en el 2024

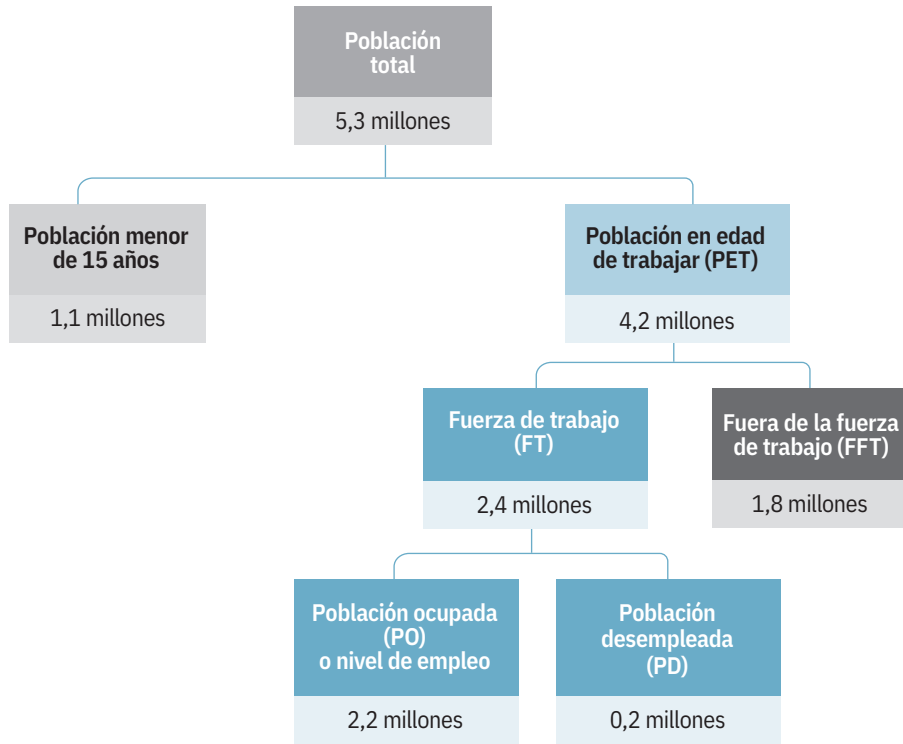
Durante el año 2024 se registró un crecimiento promedio del 5,1% en la cantidad de personas ocupadas. Comparativamente, esta tasa es dos puntos porcentuales mayor al promedio reportado durante los tres años anteriores a la pandemia. Sin embargo, la mejora en el 2024 obedece a un efecto rebote con respecto al año anterior, cuando la economía perdió puestos de trabajo y el empleo se redujo en un -2,7%. En el primer semestre del 2025 este efecto se ha diluido, pues el crecimiento ha sido de apenas un 1% en promedio, lo que acentúa el errático comportamiento del mercado laboral costarricense.

Es común observar tasas de crecimiento del empleo elevadas después de períodos de fuertes pérdidas, que lamentablemente no se mantienen. Por ello, la trayectoria en el 2024 y primer semestre del 2025 no resulta atípica (gráfico 2.1).

El alto crecimiento en el número de personas ocupadas en el 2024 apenas

Diagrama 2.1

Composición del mercado laboral costarricense. 2024



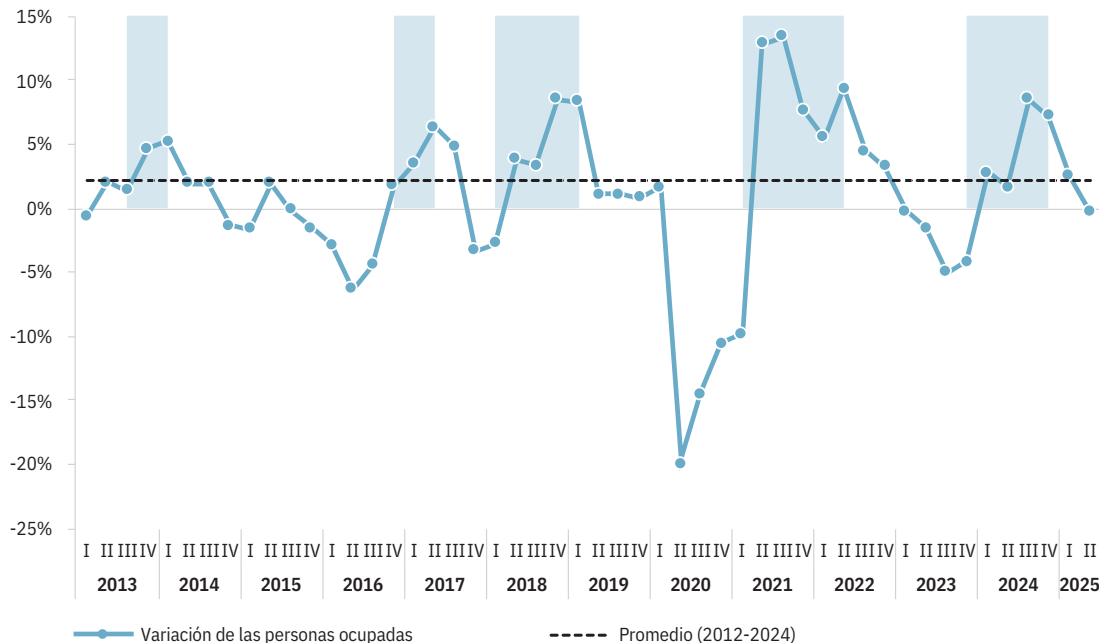
Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de las Encuestas Continuas de Empleo, del INEC.

recuperó los casi 2,2 millones de plazas existentes en el año antes de la pandemia. El repunte no respondió al ingreso de nuevas personas al mercado laboral, pues la población en edad de trabajar apenas creció un 1,3%, sino a la reincorporación de personas que en el contexto de la pandemia por covid-19 habían salido de la fuerza de trabajo y que en el 2024 retomaron la búsqueda de empleo. Esto se evidencia en la reducción en el número de personas fuera de la fuerza laboral (-1,2%); después de que esta población había crecido en alrededor de un 7,5% durante el periodo 2022-2023. El mercado laboral logró absorber esta oferta y mantener la tendencia a la baja en la tasa de desempleo, que el año pasado se ubicó en alrededor del 7%.

El fuerte aumento del empleo registrado en todos los trimestres del 2024 alcanzó para cubrir el incremento de la fuerza de trabajo –en buena parte explicado por el reingreso de las personas que, como resultado de la pandemia, dejaron de buscar empleo–. El aumento promedio fue de alrededor de 105.000 nuevos puestos de trabajo, cantidad que se descompone en 53.000 nuevas personas en

Gráfico 2.1

Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres<sup>a/</sup> (porcentaje)

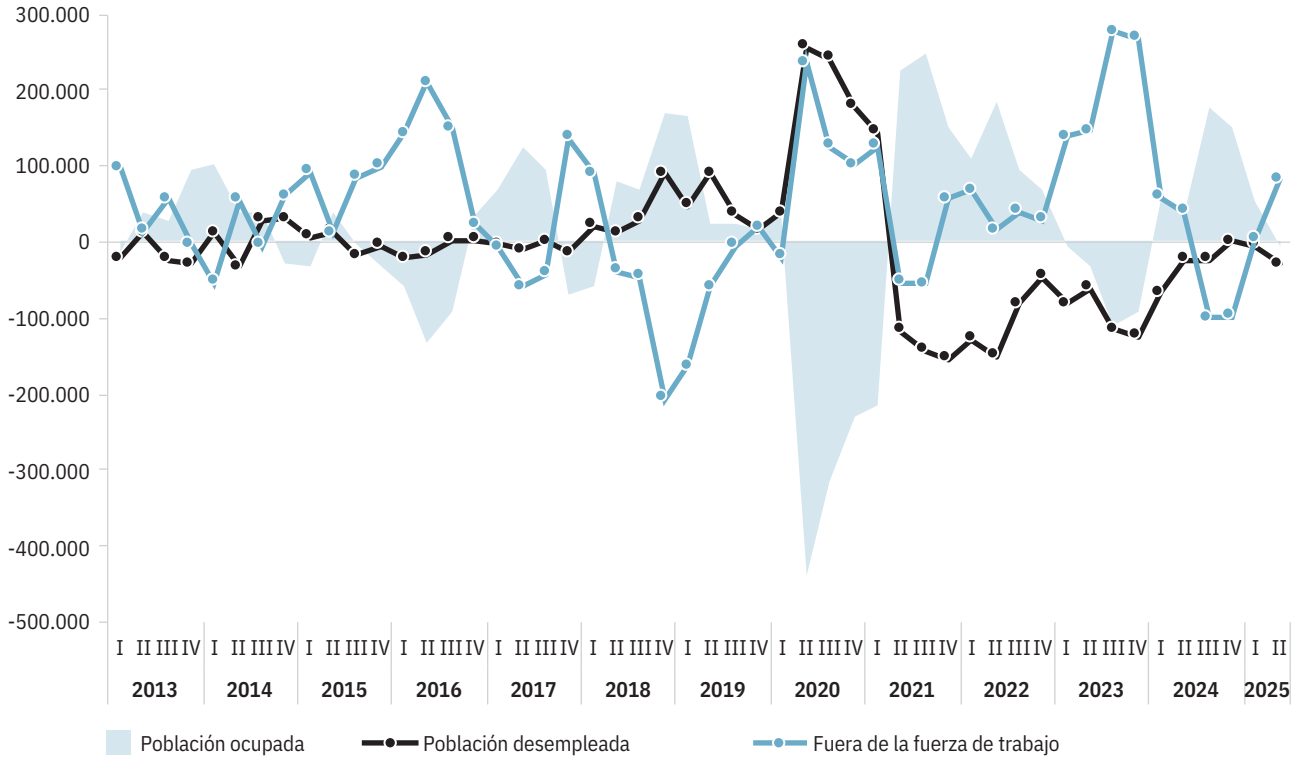


a/ Los trimestres con fondo gris representan crecimientos positivos debido al “efecto rebote” en los periodos previos, que mostraron una contracción en el empleo. Es importante señalar que la fuerte caída ocurrida en el 2020 obedece al impacto de la pandemia por covid-19.

Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.2

**Variación absoluta en la cantidad de población ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestres**



Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

edad de trabajar, 24.000 personas que regresaron al mercado laboral y dejaron de estar fuera de la fuerza de trabajo; alcanzó, incluso, para bajar el desempleo en alrededor de 28.000 personas (gráfico 2.2). Sin embargo, estos resultados no logran sostenerse en el primer semestre del 2025, cuando de nuevo empieza a acumularse población en el desempleo y fuera de la fuerza de trabajo.

En el 2024, la tasa de desempleo se ubicó en un promedio del 7,5%, lo cual representa una reducción de 1,4 puntos porcentuales respecto a la registrada en el 2023. Esta disminución se generalizó entre los distintos segmentos poblacionales. Persistieron, sin embargo, las mayores dificultades de acceso al empleo entre las mujeres y las personas jóvenes: la tasa de desempleo femenina fue de un 8,4%, superando en dos puntos a la masculina, mientras que el desempleo juvenil es más del doble del promedio nacional (gráfico 2.3). Estos resultados se alinean con la

tendencia a la baja iniciada en el año 2021.

**Dinamismo del empleo informal contrasta con trayectoria inercial del empleo formal**

En el año 2024, el repunte del empleo tuvo marcados contrastes. Los puestos de trabajo asociados con una menor calidad, como los informales e independientes, crecieron en casi todos los trimestres, como resultado del efecto rebote señalado anteriormente, luego de experimentar variaciones negativas y alta volatilidad desde el 2022. Por el contrario, los empleos de mayor calidad, como los formales y asalariados, mantuvieron una trayectoria de crecimiento más moderada, positiva y sostenida durante casi todos los trimestres postpandemia.

La volatilidad del empleo informal, incluso en un año calendario, se puede observar en las tasas de crecimiento de los trabajos informales e indepen-

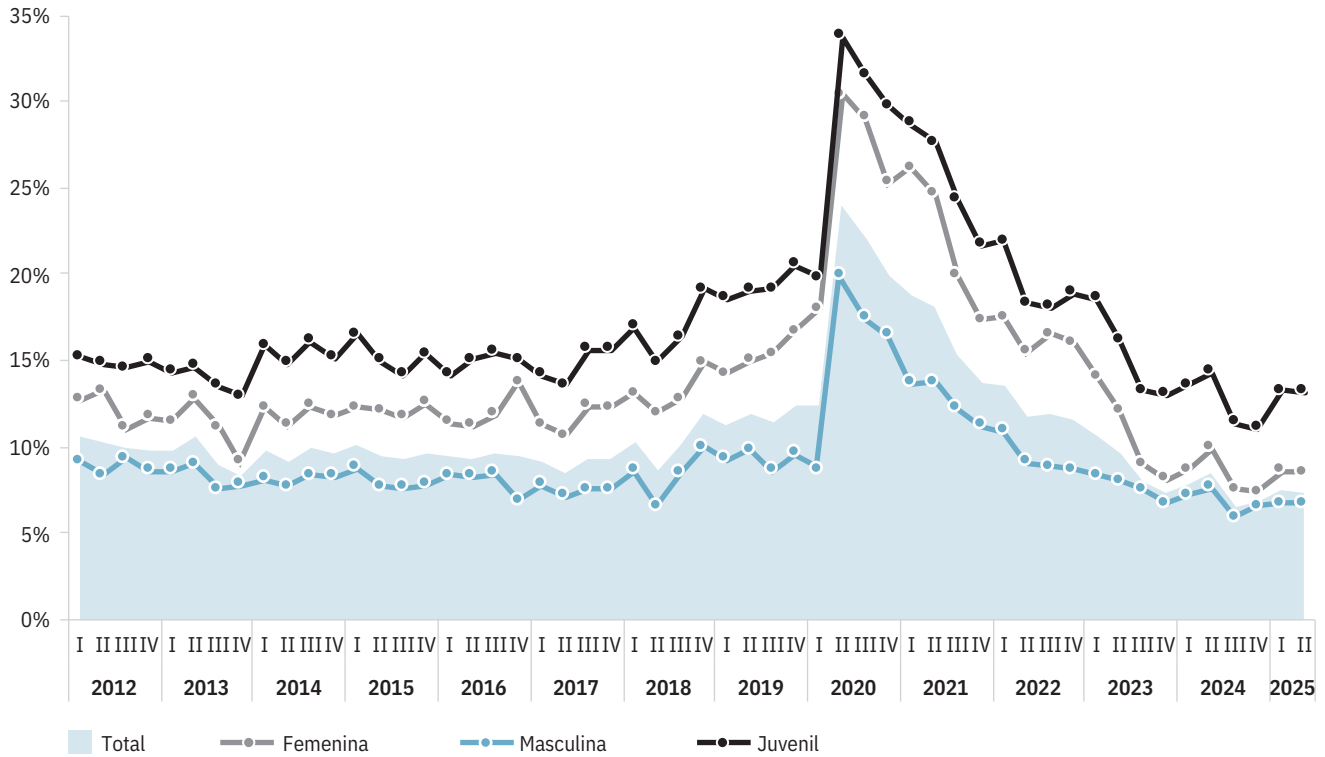
dientes, pues alcanzaron un 15% en el tercer trimestre del 2024, pero cayeron drásticamente en el primer semestre del 2025, retomando a tasas negativas. Por el contrario, el dinamismo de los empleos de mayor calidad, como los formales y asalariados, no solo se mantuvo a ritmo similar durante los trimestres del 2024, sino que, en el caso del empleo formal, se prolongó en el primer semestre del 2025 (gráfico 2.4).

En países con elevados niveles de informalidad laboral, la informalidad suele desempeñar un doble papel: actúa como una vía de inserción al mercado de trabajo y como un refugio frente al desempleo, con lo cual ofrece una alternativa accesible ante la escasez de oportunidades formales (Casavilca, 2024). Costa Rica también experimenta este patrón.

Durante la pandemia ocurrió una fuerte destrucción del empleo informal, mucho mayor que la afectación en el sector formal, y, en los años posteriores,

Gráfico 2.3

Tasa de desempleo<sup>a/</sup> por trimestres, según edad y sexo

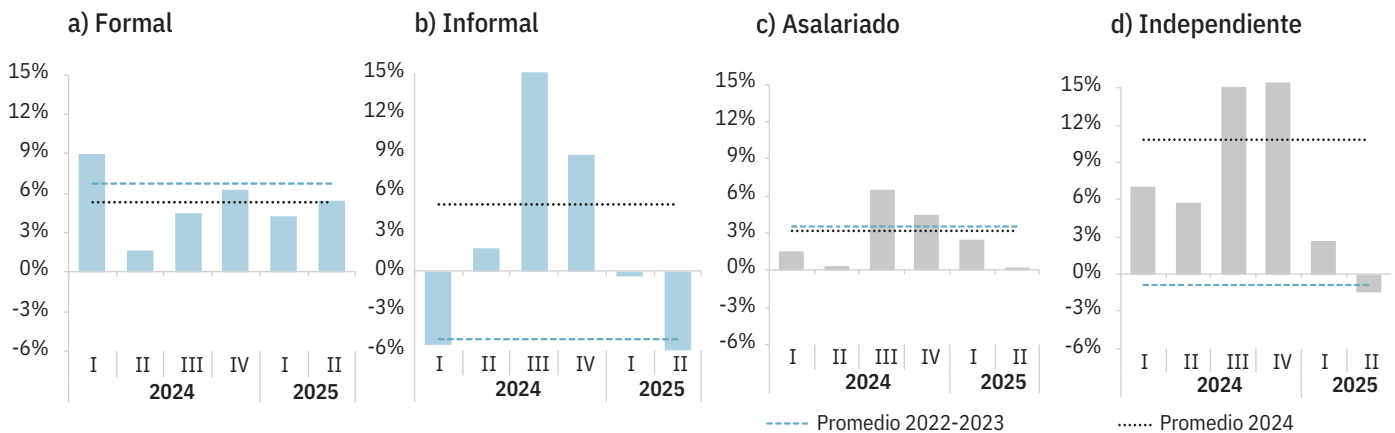


a/ Porcentaje de personas desempleadas con respecto a la fuerza de trabajo; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo. La tasa de desempleo juvenil incluye a las personas de 15 a 34 años que participan en el mercado laboral.

Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.4

Variación interanual en la cantidad de personas ocupadas, por trimestres, según tipo de empleo (porcentaje)



Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

la informalidad experimentó un lento y limitado crecimiento (gráfico 2.5). Esta tendencia estuvo acompañada por una reducción en la participación laboral, por lo que, en el contexto de recuperación, es muy probable que una parte de quienes perdieron su empleo informal estén retornando a este tipo de actividades, lo cual confirma el papel del sector informal como mecanismo de ajuste (Meneses y Segura, 2025).

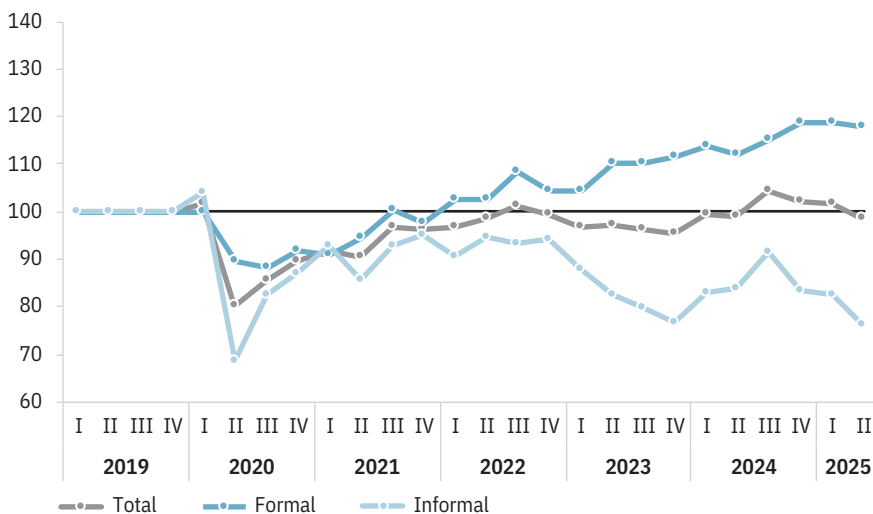
A pesar de que el empleo formal ha tenido una trayectoria inercial, con un crecimiento promedio del 5% durante el período 2023-2024, no logra transformar significativamente la estructura del mercado laboral costarricense, que sigue estando alrededor del umbral del 60% de las personas ocupadas.

El crecimiento del empleo en el 2024 fue más alto para la población con mayor logro educativo (secundaria completa o superior). En este segmento, el empleo experimentó un incremento del 11%, más del doble del ritmo observado en los dos años anteriores (4,4%). En cambio, el repunte no trajo mayores oportunidades para la población menos calificada, que experimentaron un crecimiento errático: en los dos primeros trimestres del 2024 se registró una caída, a partir del tercero comenzó una recuperación. Sin embargo, esta tampoco se sostuvo y con la desaceleración del primer semestre del 2025 decreció nuevamente el empleo no calificado.

Un tema para observar con especial atención es el crecimiento porcentual de las personas calificadas en el sector informal. En el 2024 fue del 15%, superior al 10% registrado para este segmento en el mercado formal (gráfico 2.6). Ello no solo ocurrió el año pasado, pues al examinar el último sexenio, el porcentaje de las personas calificadas con trabajos informales aumentó, de un 29% en promedio durante el 2019 a un 34% en el 2024. Estos sectores, al funcionar como puerta de entrada al mercado laboral, resultan más accesibles y una alternativa al desempleo, incluso en personas con mayor nivel educativo, aunque sin ofrecer ingresos estables ni garantías laborales. Una hipótesis es que en el proceso pospandemia, el empleo informal podría estar actuando como el mecanismo de ajuste del

Gráfico 2.5

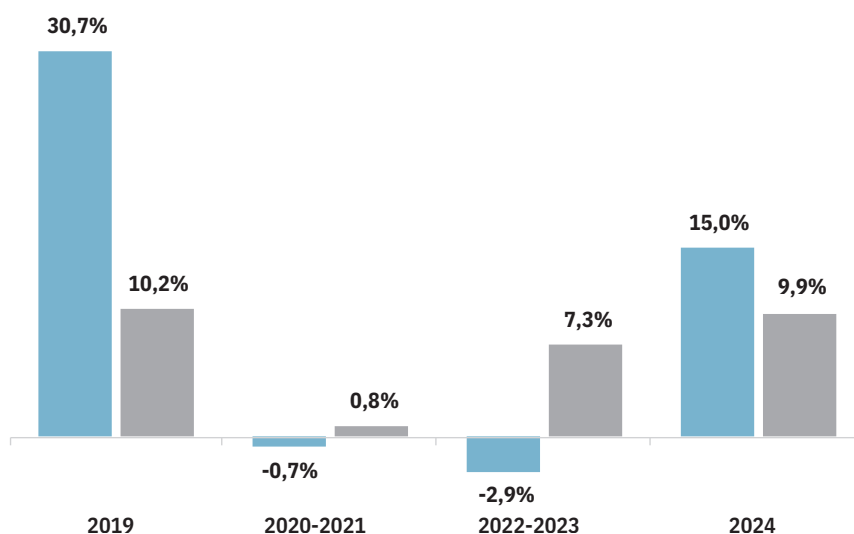
**Evolución de los índices<sup>a/</sup> de empleo total, formal e informal, por trimestres**  
(trimestres del 2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el trimestre respectivo del año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año prepandemia; y valores por encima significa que lo superó.  
Fuente: Elaboración propia con datos de las Encuestas Continuas de Empleo del INEC.

Gráfico 2.6

**Variación interanual en el promedio<sup>a/</sup> de personas ocupadas con secundaria completa o más, por período, según tipo de empleo**  
(porcentaje)



a/ Se calcula un promedio por período, a partir de la variación interanual en cada trimestre.  
Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.



mercado laboral también para la población con mayor nivel educativo que todavía no encuentra cabida en puestos formales.

La transición hacia una economía más moderna y de servicios de medio y alto componente tecnológico plantea altos costos para la población adulta que no logró alcanzar los niveles adecuados de calificación. El mercado laboral limita, cada vez más, las oportunidades para las personas menos calificadas, un desafío importante para el país, porque más de la mitad de la fuerza de trabajo no es calificada. En su mayoría, se trata de personas adultas para quienes acceder a procesos de recalificación resulta complejo, lo que acentúa su exclusión del mercado laboral.

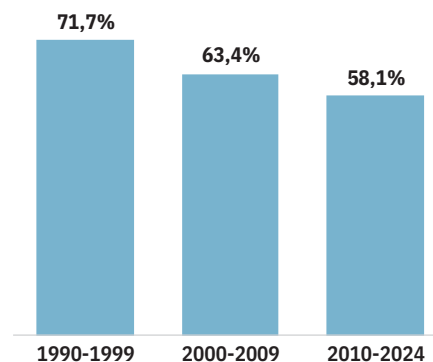
Aunque la proporción de población adulta de baja calificación ha mostrado una trayectoria decreciente, sigue siendo considerablemente alta. A pesar de la mejora, en la actualidad más de la

mitad de la población adulta aún no logra terminar los estudios secundarios. En la década de los noventa, el 72% de la fuerza de trabajo adulta (de 35 a 60 años) no había completado la educación secundaria, cifra que bajó al 58% en los últimos quince años (gráfico 2.7). Pese al progreso, subsisten importantes retos: de acuerdo con la Enaho 2024, un 16% de la fuerza de trabajo de entre 24 y 34 años cuenta únicamente con educación primaria.

Este panorama exige el diseño de estrategias complementarias que permitan incluir y acompañar a este grupo, cuya inserción en el mercado laboral es cada vez más difícil, sin dejar de lado los esfuerzos, que deben ser cada vez más acelerados para transformar a la fuerza de trabajo más joven en una más calificada y acorde a la transformación del mundo del trabajo. Es necesario impulsar la culminación de trayectorias educativas hasta niveles superiores (recuadro 2.2).

Gráfico 2.7

### Porcentaje de personas adultas no calificadas<sup>a/</sup> en la fuerza de trabajo, por período



a/ Población de 35 a 60 años con secundaria incompleta o menos.

Fuente: Meneses y Segura; 2025, con datos de la Enaho del INEC.

## Recuadro 2.2

### Elevadas tasas de aprobación no garantizan calidad de aprendizajes en primaria y secundaria

Aunque el país registra un aumento sostenido en la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que culminan la educación secundaria (72% en el 2024), el acceso a la universidad crece a un ritmo más modesto. El porcentaje de personas jóvenes con título del colegio que no continuó con estudios superiores aumentó de un 36% en el 2018 a un 47% en el 2024 (PEN, 2025a).

A esto se suma que el reciente *Décimo Informe Estado de la Educación* señala que las personas estudiantes egresan con graves carencias en su formación y que el estudiantado de secundaria apenas muestra niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático propios del tercer o cuarto grado de escuela.

Tanto en primaria como en secundaria la promoción de estudiantes se ubica en niveles mayores al 90%. Sin embargo, los resultados de las pruebas PISA revelan importantes vacíos en el desarrollo de habilidades del estudiantado. Costa Rica

atraviesa el peor momento en su desempeño educativo desde que inició su participación en las evaluaciones internacionales en el 2009. En el 2022, los puntajes de lectura y matemática alcanzaron su nivel más bajo. Esto implica que quienes están próximos a egresar del ciclo básico tienen bajas capacidades para plantear interrogantes, encontrar patrones, resolver problemas, discriminar e identificar información relevante, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para analizar situaciones de la vida real. Se trata de habilidades fundamentales, tanto para la continuidad educativa como para la inserción laboral.

Lejos de mejorar, Costa Rica encabeza el grupo de países de América Latina que más incrementaron la proporción de estudiantes con bajos desempeños en la edición del 2022. El aumento fue del 4%, seguido por Argentina con un 3,2%. En contraste, países como Panamá, Perú y Uruguay lograron reducir la cantidad de estudiantes ubicados en estos umbrales.

Este rezago se manifiesta desde edades tempranas y se acumula a lo largo de la trayectoria educativa, sin una respuesta sistémica que permita abordarlo de forma sostenida y eficaz. Los resultados del *Informe* revelan una situación apremiante: cohortes completas de estudiantes con escasas capacidades para plantear interrogantes, resolver problemas, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para afrontar las situaciones de la vida real. Las afectaciones son de dos tipos. En el plano personal, las personas no desarrollan habilidades necesarias para incorporarse al mercado laboral o continuar estudios universitarios con éxito. En el plano colectivo, el futuro desarrollo humano del país se ve afectado por la existencia de amplias capas ciudadanas con insuficientes capacidades para discriminar información, adoptar nuevas tecnologías y tomar decisiones basadas en evidencias. Para más detalles, véase el *Décimo Informe Estado de la Educación* en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: PEN, 2025a.

De acuerdo con dicha encuesta, solo el 39% de la fuerza de trabajo entre 34 y 44 años ha completado la educación superior, cifra que se mantiene lejos de la proporción de los países más desarrollados de la OCDE.

### Niveles mínimos de participación laboral persisten debido a exclusiones del empleo

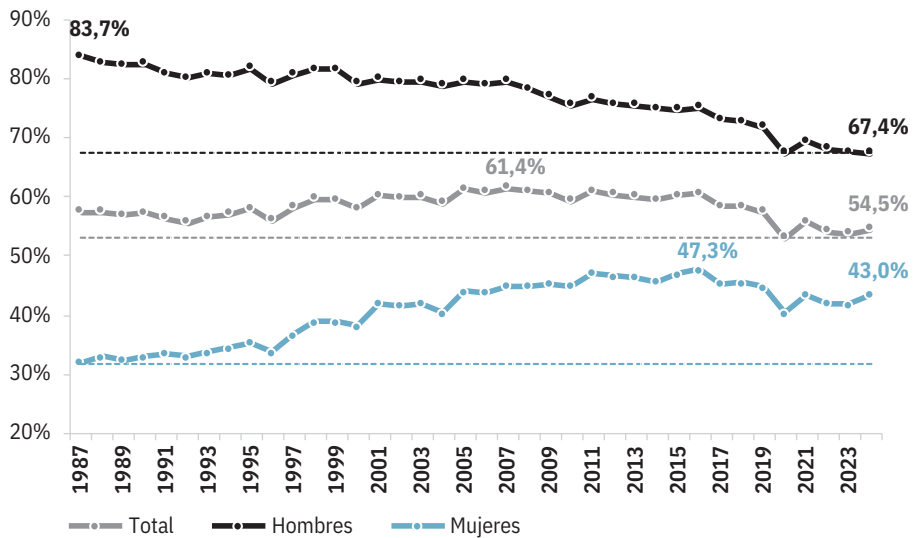
En Costa Rica ha venido cayendo la participación laboral de la población en edad de trabajar, comportamiento que inició con la pandemia, pero que se ha extendido hasta el presente. Entre los grupos más afectados están las mujeres, la población joven y las personas en edad de retirarse (55 años y más), sobre todo hombres que históricamente han tenido altas tasas de participación.

Un análisis de largo plazo revela que desde el año 2020 la tasa neta de participación laboral se encuentra en los niveles más bajos desde 1987; es decir, la cantidad de personas ocupadas y desocupadas con respecto a la población de 15 años y más reportadas en las encuestas de hogares del INEC (gráfico 2.8). La tendencia decreciente de la participación masculina y el estancamiento en la femenina, que no llega ni al 50%, explican esta situación. Sin estrategias para incentivar la inserción laboral de las mujeres y la reducción de las brechas de género, que les permitan acceder a empleos formales y sin las cargas dobles que significa el trabajo no remunerado, difícilmente se podrá aumentar la fuerza de trabajo en los próximos años.

Las mujeres no solo tienen una reducción en las tasas de participación laboral y un menor porcentaje en el empleo total (39%), sino que siguen mostrando un perfil vulnerable y de inestabilidad laboral: es el grupo más afectado cuando se pierden empleos y es el que más reacciona cuando aumentan (gráfico 2.9). El efecto rebote, que caracteriza a la alta tasa de crecimiento en el 2024 (5,1%), fue más fuerte en las mujeres (10,1%), luego de experimentar la mayor contracción en el 2023 (-5,7%). Para los hombres fue menor (2,1%), consistente con las bajas pérdidas reportadas el año anterior (-0,9%). En cambio, la desaceleración del

Gráfico 2.8

### Tasa neta de participación laboral, por año, según sexo<sup>a/</sup>



a/ Las líneas punteadas representan el nivel mínimo de la serie para cada indicador.  
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

primer semestre del 2025 ha afectado a ambos sexos.

La inestabilidad en la trayectoria del empleo femenino está presente tanto en los empleos formales como en los informales. Si bien ambos crecieron en todos los trimestres del 2024, los informales mostraron mayor dinamismo (12%). Por el contrario, la recuperación de los empleos masculinos fue mayor en el sector formal (2,9%) que en el informal (1,1%).

Finalmente, el empleo de las personas jóvenes (menores de 35 años) también es errática. La tasa de crecimiento fue alta (4,1%) como respuesta a las elevadas pérdidas sufridas en el 2023 (-5,7%). Por el contrario, en la población adulta (de 35 a 60 años), el empleo siguió creciendo (4,1%, en promedio durante el 2024 comparado con el 3,4% del año anterior).

### Crecimiento real del ingreso laboral sigue sin retornar al nivel prepandemia

La tasa de crecimiento interanual promedio de los ingresos laborales mensuales durante el año 2024 fue de un 5,9%, un punto porcentual por encima del

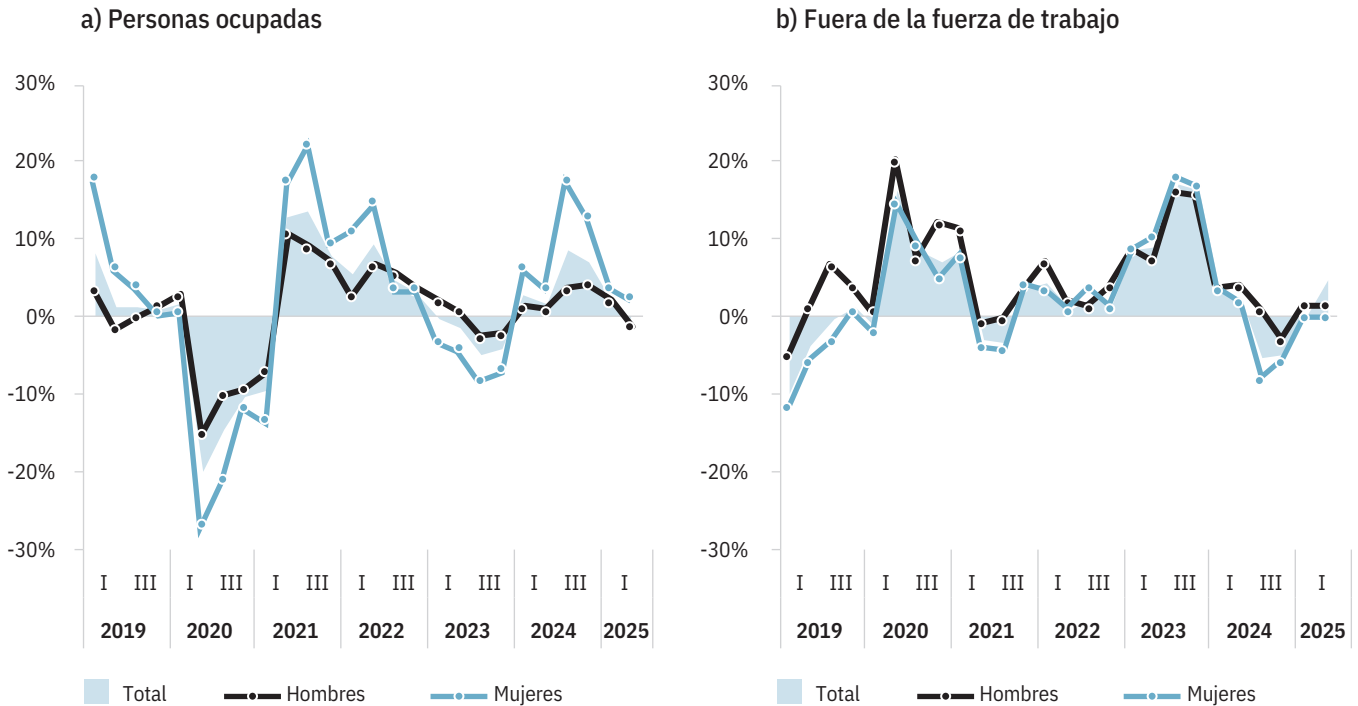
reportado en el 2023. Este incremento benefició a los grupos vulnerables como mujeres, jóvenes y personas de baja calificación.

Las personas con trabajos informales reportaron un ingreso promedio real de aproximadamente 269.000 colones, mayor en un 5% al del año 2023 y un 8% más que en el 2019. Por el contrario, aún con la mejora del 2024, los ingresos de las personas ocupadas en el sector formal siguen estando un 5% por debajo del que tenían antes de la pandemia (gráfico 2.10a).

El comportamiento es similar según el logro educativo: mejoras en los ingresos promedio de las personas de baja calificación, mientras que entre las calificadas los ingresos se mantienen en un 8% por debajo del reportado previo a la pandemia (gráfico 2.10b). En el caso de las mujeres ocupadas, los ingresos promedio se encuentran en 20.000 colones por encima del 2019, pero el de los hombres apenas se igualó (gráfico 2.10c). En otras palabras, aunque hubo un incremento en el 2024, es insuficiente para percibir cambios sustantivos en los ingresos laborales de la población.

Gráfico 2.9

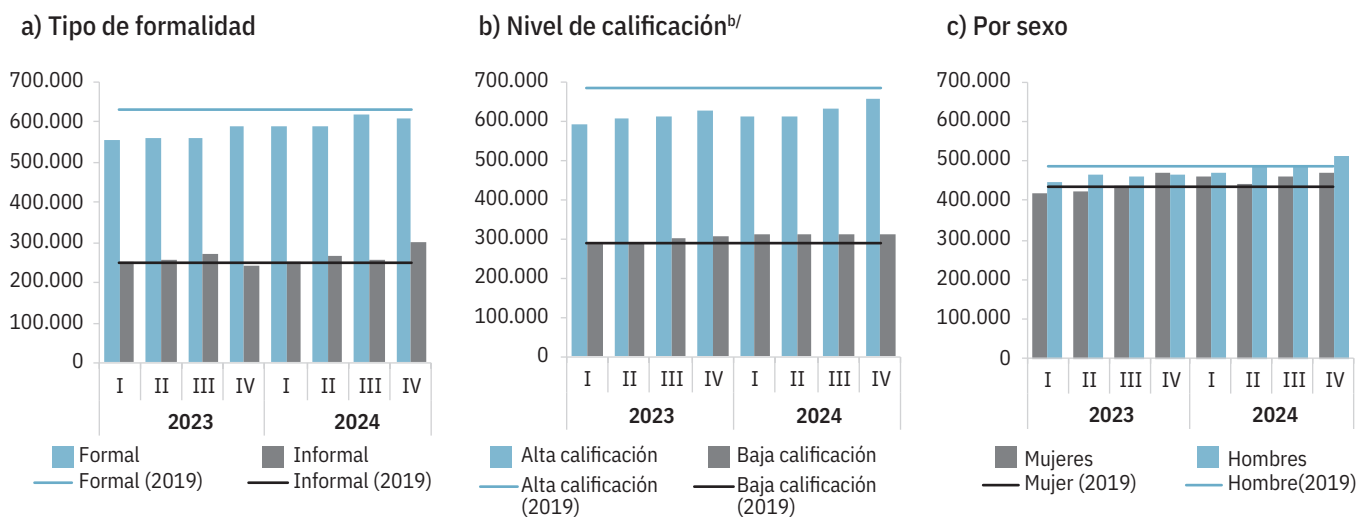
**Variación interanual de la población ocupada y fuera de la fuerza de trabajo, por trimestre, según sexo (porcentaje)**



Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.10

**Ingreso promedio real<sup>a/</sup> de la población ocupada, por trimestres, según perfiles seleccionados (colones mensuales)**



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor (IPC, base=2020).

b/ Se aproxima con el logro educativo; la alta calificación se refiere a las personas ocupadas con secundaria completa o más, mientras que baja calificación a quienes tienen secundaria incompleta o menos.

Fuente: Meneses y Segura, 2025; con datos de la ECE del INEC.

El crecimiento de los ingresos reales tampoco fue suficiente para evidenciar una amplia mejora en las oportunidades de la población que gana menos del salario mínimo. En el 2024, el crecimiento del empleo redujo el porcentaje de personas que ganan menos del salario mínimo, al pasar del 29% al 26%. Este nivel sigue siendo alto y similar al período prepandemia. Por lo tanto, en materia de ingresos, los crecimientos son modestos para los empleos de menor calidad e insuficientes para que las personas de mayor calificación, que aún no recuperan el poder adquisitivo de sus ingresos laborales en relación con la década previa.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

véase Meneses y Segura, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Aporte especial: barreras laborales se profundizan en las mujeres que son madres

En el enfoque sobre el acceso inequitativo de las mujeres al mercado, es cada vez más estudiado el papel de la maternidad como factor de desventaja. Ser madre influye significativamente en la forma en que ellas pueden administrar su tiempo y, en ausencia de una distribución equitativa de la responsabilidad de cuidado y gestión del hogar con los hombres, condiciona su decisión de poder trabajar fuera de este, así como el tipo de empleo compatible con estas tareas. Asimismo, el trabajo doméstico no remunerado ni reconocido que realizan las mujeres es fundamental para el desarrollo social y económico de los países.

Al respecto, Meneses *et al.* (2025) realizaron un primer esfuerzo para examinar la maternidad como factor explicativo de las brechas de acceso al mercado de trabajo y al ingreso laboral con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC. No se analiza el efecto de la paternidad en las condiciones laborales, debido a la falta de información, pero

se resalta la importancia de contar con estos datos, pues podría ofrecer una perspectiva más completa sobre cómo el ser padre afecta la trayectoria laboral de los hombres. Los aspectos metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.3.

La mayoría de las mujeres en edad laboral son madres (70%). La maternidad se acentúa conforme aumenta la edad: representa el 37% entre las jóvenes (de 18 a 34 años), aumentan al 87% en las adultas y al 93% entre las mayores de 65 años.

Ediciones anteriores de este *Informe* documentaron la triple barrera que afecta a las mujeres en el mercado laboral: participan menos, tienen más problemas para encontrar trabajo y siguen sin ganar lo mismo que los hombres en puestos similares. Estas barreras tienden a profundizarse cuando la mujer es madre. Por ejemplo, la tasa de participación laboral, encargada de medir el porcentaje de personas que tienen trabajo o están buscando en relación con el total de la población en edad de trabajar, es de un 70% entre los hombres, mientras que en el caso de las mujeres es de un 46%. Sin embargo, esta proporción cae dos puntos porcentuales más cuando son madres (44%), en contraste con las mujeres no madres, que participan en un 50% (gráfico 2.11a).

Aunque los hombres tienen la cifra más alta de ocupación laboral (90,8%), las mujeres madres tienen más empleo (87,5%) que las no madres (81%), quizás por la necesidad de trabajar una vez que se insertan al mercado, indistintamente de la calidad del empleo (gráfico 2.11b). Sin embargo, el tiempo dedicado al trabajo remunerado es menor, una madre que trabaja para recibir ingresos destina aproximadamente 37 horas a la semana versus las mujeres que no son madres, con 41 horas y los hombres con 46 (gráfico 2.11c).

Este patrón se confirma con los resultados de los modelos econométricos que proponen Meneses *et al.* (2025). Esa investigación calcula que la probabilidad de conseguir un empleo para las personas con características similares de educación, lugar de residencia, estado civil, entre otros, difiere según el sexo de la persona y la situación de maternidad.

La probabilidad de que una mujer trabaje es 28 puntos menor a la de un hombre y varía con la maternidad (gráfico 2.11d), pues entre las mujeres que no son madres el promedio es del 32,2% y aumenta al 36,1% entre las madres.

La mayor probabilidad de tener empleo en el caso de las mujeres madres se concreta en un acceso a puestos de menor calidad, concentrados en actividades económicas tradicionales, con baja remuneración y que demandan menores niveles de escolaridad. Las madres tienen un peso mayor de empleos informales (47%), poco mayor que la de los hombres (42%), pero casi el doble de las mujeres no madres (27,4%).

El patrón de trabajos de menor calidad para las madres presenta una marcada segmentación sectorial, con un predominio femenino en ciertos sectores económicos. Las tres actividades económicas principales de inserción laboral para las madres son los servicios tradicionales (comercio, alojamiento y comida) con un 31%, salud y educación (18%) y servicio doméstico remunerado (17%). Este perfil difiere del que tienen los hombres y las mujeres no madres. Si bien en los tres perfiles, los servicios tradicionales son el sector dominante, entre las mujeres no madres destacan los servicios especializados (14%), empleos caracterizados por ofrecer mejores condiciones laborales, buenos salarios y demanda altos niveles de educación. Este sector no está entre los tres primeros lugares de los hombres ni de las mujeres madres.

Las madres trabajadoras se caracterizan por tener menores niveles educativos. En promedio, solo tres de cada diez cuenta con educación superior (32%), superior al promedio de los hombres (24%). En cambio, sube a seis de cada diez en las mujeres que no son madres (58%).

Las brechas de inserción laboral entre las mujeres también dependen de la edad y la cantidad de hijos e hijas. Por lo tanto, entran en juego diversos requerimientos de cuidado infantil y la toma de decisiones sobre quién asume el cuidado, lo cual puede ser muy costoso, tanto en términos emocionales como económicos, y esto desmotiva a muchas mujeres a trabajar fuera del hogar.

Recuadro 2.3

Aspectos metodológicos del análisis de la maternidad y las brechas laborales

Para examinar cómo la maternidad influye en las brechas laborales de género, Meneses et al. (2025) utilizan los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC para el período 2022-2024. La muestra incluye a personas de 15 a 65 años en la fuerza de trabajo, tanto asalariadas como trabajadoras por cuenta propia.

El objetivo de la investigación es evaluar con métodos cuantitativos cómo la maternidad condiciona la inserción laboral y los ingresos de las mujeres, distinguiendo entre diferentes perfiles familiares y etapas del ciclo de vida. Asimismo, aporta evidencia empírica para comprender mejor las persistentes brechas de género en el mercado laboral costarricense.

El abordaje metodológico consiste en la estimación de modelos econométricos que permiten comparar distintos perfiles poblacionales. Se plantean cinco escenarios:

- Comparación general entre hombres y mujeres (brechas de género).
- Comparación entre hombres, mujeres madres y mujeres no madres (brechas de género y maternidad).
- Comparación restringida de mujeres, diferenciando madres y no madres.
- Comparación entre mujeres según el número de hijos/as (margen intensivo).
- Comparación entre mujeres según la edad de los hijos/as (menores de 2 años, de 3 a 5 años, de 6 a 14 años y 15 años o más).

Todos los modelos incorporan un conjunto de variables de control sociodemográficas y laborales: nivel educativo, edad y experiencia laboral, estado civil, cobertura de seguro social, zona y región de residencia, sector y tamaño de la empresa, además de efectos fijos trimestrales para controlar la estacionalidad.

La naturaleza de las variables definió las técnicas de estimación:

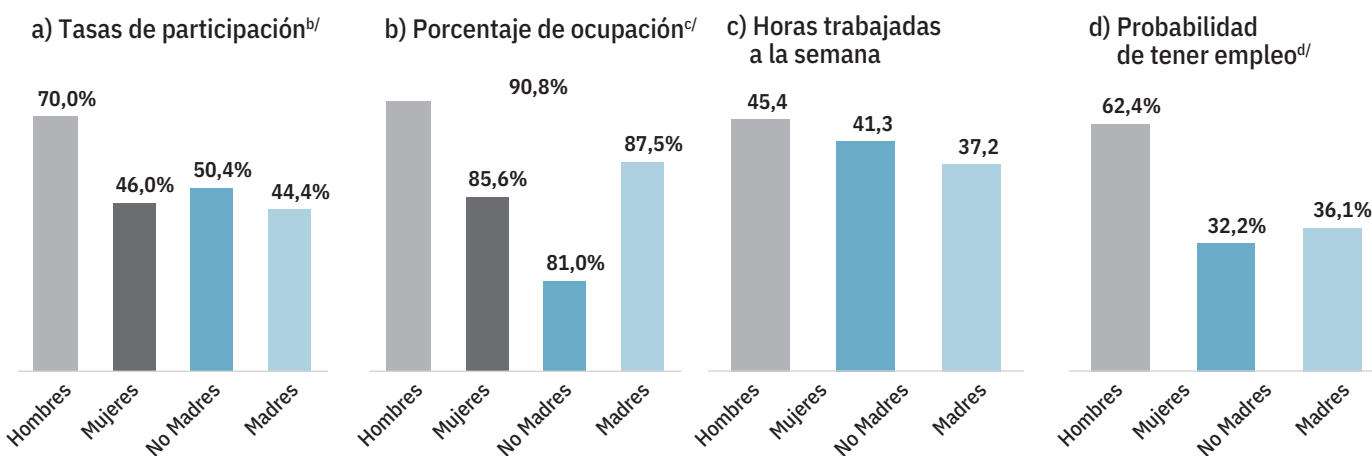
- Para el acceso al empleo (variable binaria), se utilizan modelos *logit*, estimados por máxima verosimilitud, con reporte de efectos marginales.
- Para los ingresos laborales (variable continua), se aplican regresiones lineales por mínimos cuadrados ordinarios, con errores estándar obtenidos por el método *bootstrap*.

Los modelos se estimaron para los años 2022, 2023 y 2024. No obstante, se reportan los resultados del 2024 por ser los más recientes y representativos. Una limitación importante es que la ECE no recopila información sobre la paternidad, lo cual impide contrastar los efectos de ser madre con los de ser padre. Para más detalles metodológicos, véase la ponencia completa en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Meneses et al., 2025.

Gráfico 2.11

Indicadores de participación laboral y empleo, por perfil de personas<sup>a/</sup>. 2024



a/ Las diferencias entre los estimadores son estadísticamente significativas.  
 b/ Personas ocupadas y desocupadas con respecto a la población en edad de trabajar.  
 c/ Es el porcentaje de personas ocupadas con respecto a la fuerza de trabajo (ocupadas y desocupadas).  
 d/ La probabilidad se estima con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2.  
 Fuente: Meneses et al., 2025; con datos de la ECE del INE



Cuando tienen solo un hijo o hija, las probabilidades de que las madres tengan empleo son similares independientemente del infante. Sin embargo, a partir del segundo y tercer hijo o hija las diferencias crecen, pues para una mujer con tres menores de 0 a 5 años, la probabilidad de conseguir empleo (28%) se ubica 10 puntos por debajo de una madre con tres hijos/as mayores de 14 años. Por el contrario, en edades intermedias (de 6 a 14 años), aunque la probabilidad cae, la distancia es menor (gráfico 2.12).

Casi la mitad de las mujeres madres trabaja en empleos informales. Según los estudios de Berniell *et al.* (2021), ellas encuentran en este tipo de trabajos la flexibilidad necesaria para conciliar familia y trabajo, aunque implique un deterioro en sus perspectivas laborales. Por lo tanto, la informalidad se convierte en un “amortiguador” del *shock* que genera la maternidad.

La menor participación laboral de las mujeres que son madres está relacionada con la disponibilidad horaria. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT 2022), a cargo del INEC, las mujeres en promedio dedican el doble de horas al trabajo no remunerado y esta brecha tiene su valor más alto cuando la maternidad está presente (gráfico 2.13).

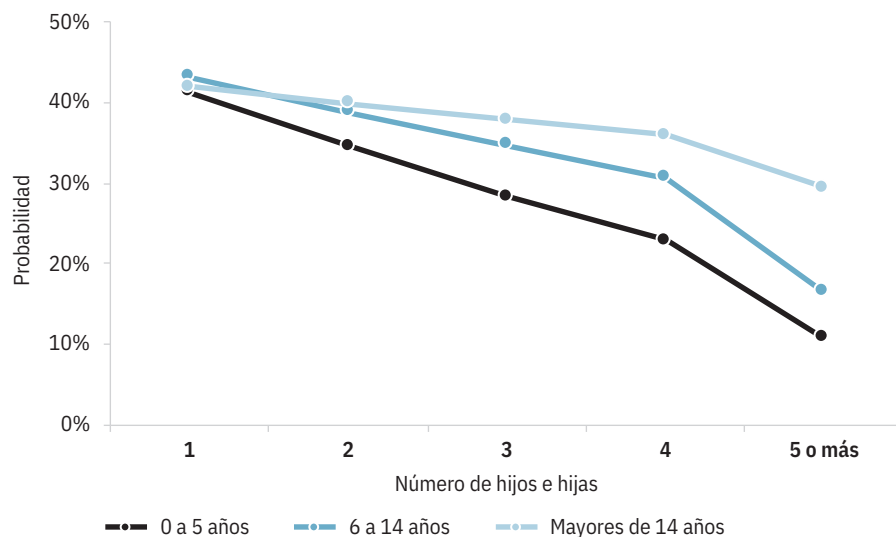
Las barreras laborales que enfrentan las madres no solo se reflejan en un menor acceso al empleo, sino también en una menor remuneración, incluso con características similares a las de los hombres o a las mujeres no madres; sobre todo en temas como nivel educativo, experiencia laboral, requerimiento de habilidades, tamaño de las empresas, rama de actividad, entre otras. En estos casos, la brecha negativa de ingreso se asocia específicamente a la maternidad.

Los resultados de los modelos econométricos (Meneses *et al.*, 2025) muestran que, en promedio, las mujeres ganan alrededor de un 9% menos que los hombres. Esa brecha se amplía al 10% cuando son madres, pero se reduce al 6% si no lo son (gráfico 2.14).

El tipo de trabajo también tiene efectos. En empleos por cuenta propia, las mujeres ganan, en promedio, un 25% menos que los hombres. Esa brecha

Gráfico 2.12

Probabilidad<sup>a/</sup> de las mujeres de tener empleo, según su cantidad de hijos e hijas y rangos de edad. 2024

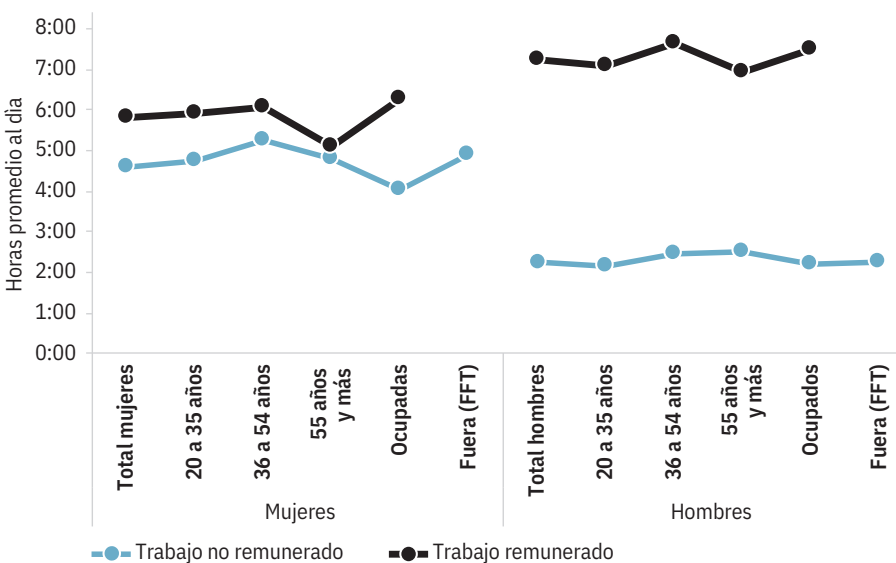


a/ La probabilidad se estima con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2.

Fuente: Meneses *et al.*, 2025; con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.13

Horas dedicadas al día a trabajar, por sexo y rango de edad, según tipo de trabajo. 2022

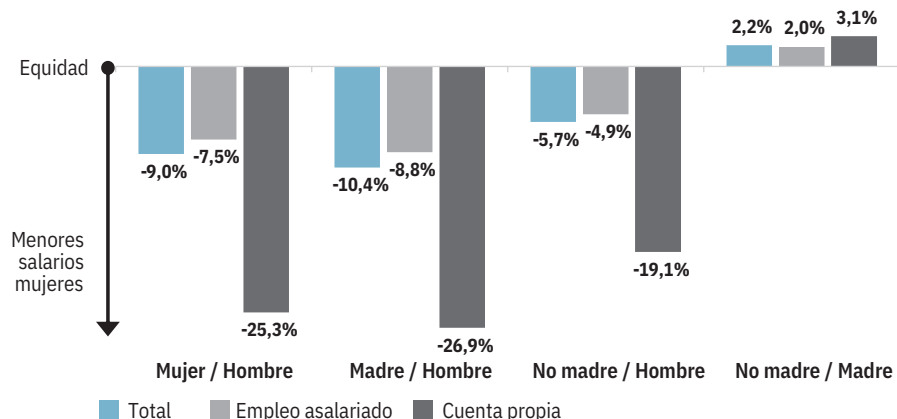


Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENUT del INEC.



Gráfico 2.14

### Brecha ajustada<sup>a/</sup> del ingreso laboral en la ocupación principal, por sexo y condición de maternidad, según tipo de empleo. 2024



a/ Todas las brechas reportadas son estadísticamente significativas. Se estiman con los resultados de los modelos econométricos descritos en el recuadro 2.2.  
Fuente: Meneses *et al.*, 2025; con datos de la ECE del INEC.

aumenta al 27% si es madre, pero cae al 19% cuando no lo es. Los empleos por cuenta propia se ubican, principalmente, en el sector informal, con bajo cumplimiento de las garantías laborales y mayor probabilidad de discriminación salarial o de trabajos de subsistencia.

Las brechas son menores en empleos de tipo asalariado, que se encuentran principalmente en el sector formal. En promedio, las mujeres ganan un 8% menos que los hombres. Si son madres aumenta levemente a un 9%, y cae al 5% si no lo son (gráfico 2.14).

Una mujer sin hijos o hijas gana, en promedio, un 2% más que una que es madre. En discrepancia de las brechas con los hombres, entre las mujeres esta asimetría es muy parecida independientemente del tipo de empleo. Por último, la penalización en los ingresos por la maternidad no se acentúa conforme aumentan los hijos y las hijas, ni tampoco conforme cambia la edad, a diferencia de lo que ocurre con el acceso al empleo.

Hoy, la maternidad amplía la inequidad en el mercado laboral entre hombres y mujeres. Este es un problema importante, pues la penalización no solo afecta el bienestar de las madres y sus familias,

sino que es uno de los factores que desincentiva la maternidad, y esto impulsa el envejecimiento poblacional, debilita el acceso a las oportunidades de bienestar originados por el crecimiento económico y pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Para avanzar en el cierre de estas brechas es necesario equilibrar las responsabilidades del trabajo no remunerado dentro de los hogares, repensar las redes de apoyo para acompañar a la maternidad y la disponibilidad de acceso a los servicios de cuidados, pues todo lo anterior les permitiría a las mujeres madres poder tener un trabajo remunerado compatible con un equilibrio familiar y laboral. Abordar estos obstáculos es imprescindible. De lo contrario, la maternidad seguirá representando un alto costo en la trayectoria laboral de las mujeres, desincentivando la tenencia de hijos o hijas, en un país con una sostenida caída de la tasa de fecundidad y una transición demográfica hacia el envejecimiento de su población.

En la quinta parte de este capítulo se aborda, en profundidad, el tema de los cuidados como un derecho humano, cuyo enfoque trasciende la visión tradicional de una labor exclusivamente

doméstica y no remunerada. Se plantea que debe dejar de ser una responsabilidad individual, familiar o exclusivamente femenina y posicionarse como una responsabilidad compartida entre Estado, mercado y comunidad (Pautassi y Zibecchi, 2013). Además, es importante construir conciencia colectiva como paso hacia la transformación social y política (Cepal, 2022).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**BRECHAS LABORALES  
POR LA MATERNIDAD**  
véase Meneses *et al.*, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Baja en pobreza y desigualdad de ingresos disociada del crecimiento económico

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, además de que afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y, eventualmente, pueden debilitar la democracia. Por ello cada año el *Informe Estado de la Nación* da una cuidadosa mirada a su evolución por medio de una sección dedicada exclusivamente a estos temas.

Como ha sido usual desde que se tienen registros del semipanel de las encuestas de hogares, hay una gran movilidad de hogares que entran y salen de la pobreza de un año a otro. El efecto de ambos determina si la pobreza por ingresos sube o baja en el país. Como en otras ediciones, este capítulo ha señalado que tener un empleo y completar la educación secundaria son factores clave para reducir la probabilidad de caer en la pobreza.

En el estudio para esta sección, se encontró que entre el 2023 y el 2024 se dio una reducción significativa de la pobreza medida como insuficiencia de ingresos y de manera multidimensional,

así como de la desigualdad del ingreso. Sin embargo, esta buena noticia fue provocada por factores ajenos al crecimiento económico y al acceso a las oportunidades laborales formales de los hogares de menos ingresos. La última vez que la pobreza por ingresos bajó fuertemente fue en el año 2007, y estuvo asociada a un ciclo de rápida expansión económica –crecimiento del PIB (8,2%)–, a una amplia generación de empleos formales y a mayor cantidad de recursos para nuevos y vigentes programas sociales selectivos.

El análisis de los hogares que salieron de la pobreza en el 2024 muestra que la mejora en sus ingresos se debió, principalmente, a factores como el empleo informal, la reducción del tamaño del hogar, el aumento de los ingresos de fuentes no registradas y la recepción de más pensiones contributivas. No se crearon nuevos programas sociales selectivos que introdujeran amplias mejorías en las condiciones de vida, aunque las autoridades del sector social hicieron esfuerzos importantes para priorizar y focalizar las transferencias hacia la pobreza extrema y no extrema, a través del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que sí marcaron una diferencia en territorios específicos.

Los factores explicativos varían según el lugar de residencia los hogares que salieron de la pobreza en el 2024. De este modo, el acceso a un empleo es más significativo en la zona urbana y la región Central, mientras que los ingresos de fuentes no registradas y el aumento de las pensiones contributivas son más relevantes en las zonas rurales y en las regiones costeras.

### Costa Rica alcanzó el ODS de reducir a la mitad la pobreza multidimensional

Una de las maneras de medir la incidencia de la pobreza en Costa Rica es mediante el índice de pobreza multidimensional. Este involucra el conteo de carencias presentes en los hogares, a través de 19 indicadores clave agrupados en cinco dimensiones: educación, salud, vivienda y uso de internet, trabajo y protección social, de acuerdo con la

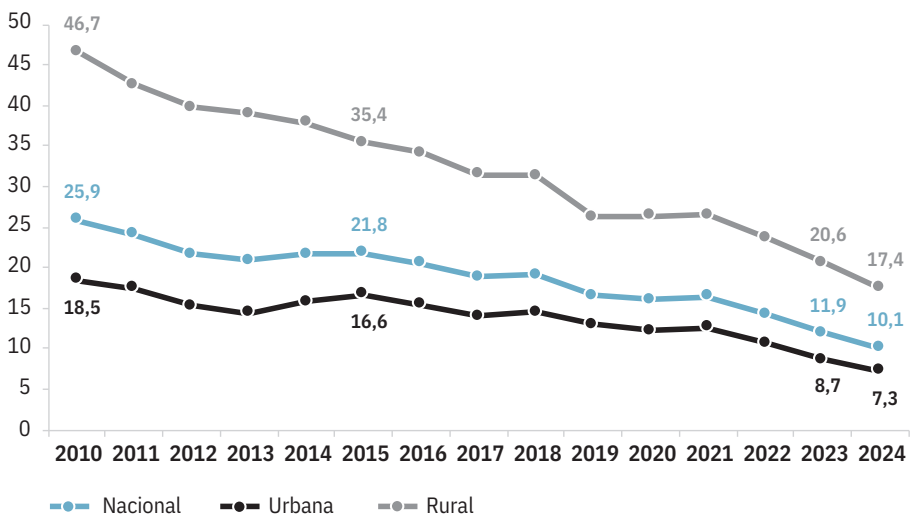
definición del INEC. Ninguno de estos tiene relación directa con el ingreso que reciben las personas por sus actividades económicas, sino con el acceso a bienes o servicios. La pobreza multidimensional fue incluida en el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el cual señala que para el 2030 los países deben reducir, al menos a la mitad, la proporción de personas que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, de acuerdo con las definiciones nacionales. En el 2015, el 22% de los hogares del país vivía en condición de pobreza multidimensional, por lo que la meta se centró reducir ese número al 11% para el cierre de la tercera década del siglo. Una vez calculado, el indicador ha bajado de forma sostenida y en el 2023 se situó en un 11,9% de hogares en pobreza de este tipo. En el 2024, ese umbral fue superado al afectar al 10,1% de los hogares (gráfico 2.15). La disminución ocurrió tanto en las zonas urbanas como rurales y las brechas entre ambas se han cerrado, pero no eliminado: en promedio, por cada hogar pobre multidimensional urbano, hay 2,5 rurales.

De los 19 indicadores que conforman el IPM, seis predominan entre los hogares pobres bajo esta metodología. El bajo desarrollo de capital humano es un indicador que resume un escenario crítico: hogares en donde ninguno de sus miembros en edad adulta (entre 25 y 44 años) ha concluido la educación secundaria, o al menos el noveno año para aquellos entre 45 y 64 años. Históricamente, este ha sido el indicador con mayores carencias en los hogares costarricenses. Entre los hogares clasificados en pobreza multidimensional, un 64% tienen esta carencia, en contraposición al 20% de los hogares que no son pobres por esta medición.

El acceso al seguro de salud es la segunda carencia detectada en los hogares pobres. En el 58% de ellos al menos una persona adulta (de 18 años o más) no cuenta con seguro de salud. El dato baja al 15% para los hogares no pobres. El estado de la vivienda, el incumplimiento de los derechos laborales y la informalidad son otros de los factores que más pesan en el cálculo de la pobreza multidimensional en Costa Rica.

Gráfico 2.15

### Incidencia de la pobreza multidimensional, según zona de residencia (porcentaje de hogares)



Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho, del INEC.

La condición de pobreza desde el enfoque multidimensional depende directamente del número de carencias presentes en cada hogar. Al utilizar el semipanel de la Enaho es posible determinar el grupo de carencias en los que la privación social más se redujo. Los resultados muestran que dos indicadores de la dimensión de vivienda fueron los que más aportaron a reducir el IPM. El 40% de los hogares que salieron dejó de tener la carencia de “mal estado de techo o piso” y el 35% reportó ya no tener la carencia de “mal estado de paredes exteriores”. Además, el 28% mostró mejoras en el acceso al seguro de salud para sus miembros mayores de 18 años, así como un menor incumplimiento en los derechos laborales de las personas trabajadoras.

### Fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024

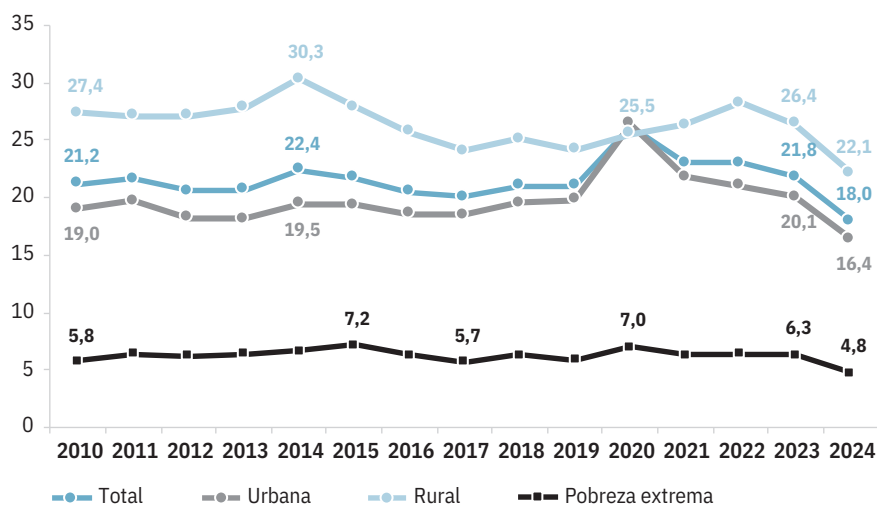
La información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, realizada en julio de cada año, permite dar seguimiento a los ingresos de los hogares, la pobreza y la desigualdad desde hace cuarenta años aproximadamente, aunque con importantes cambios metodológicos. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo<sup>5</sup> es la del 2024.

Entre el 2023 y el 2024 el país registró una disminución en la incidencia de la pobreza por ingresos<sup>6</sup> de casi cuatro puntos porcentuales, al pasar de un 21,8% de los hogares a un 18%. Se trata de un cambio estadísticamente significativo y relevante en términos sociales, pues indica que 63.000 hogares lograron salir de dicha situación en ese año (INEC, 2024).

Desde que el INEC inició la aplicación de la actual versión de la Enaho en el 2010, la pobreza se había ubicado por encima del 20% de los hogares. A excepción del año más crítico de la pandemia (2020), la disminución del 2024 es la única que rompe con esa inercia (gráfico 2.16). A pesar de lo anterior, 327.081 hogares y 1.078.076 personas viven en condición de pobreza en el país, de las cuales 309.261 lo hacen en pobreza extrema.

Gráfico 2.16

### Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según zona de residencia<sup>a/</sup>



a/ Total se refiere a la pobreza total nacional y la pobreza extrema también es para todo el país. Urbana y rural denotan la pobreza total en cada zona.

Fuente: Fernández, 2025; con datos de las encuesta de hogares del INEC.

La reducción se dio tanto en las zonas rurales como en las urbanas, ubicándose en un 22,1% entre las primeras y un 16,4% entre las segundas (gráfico 2.16). Las diferencias entre ambas se estrecharon de un 6,4 a 5,8 puntos porcentuales. Cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que atender ambas zonas es igual de prioritario, mediante programas específicos y diferenciados.

Los resultados ordenados de mayor a menor reducción de la pobreza regional en el 2024 es el siguiente: Huetar Norte (-5 puntos porcentuales), Central y Huetar Caribe (4 puntos), Pacífico Central (3,9) y Chorotega (3,4). Es importante señalar que estas dos últimas regiones mostraron las mayores disminuciones en la pobreza extrema (casi cuatro puntos porcentuales). Por el contrario, la Brunca y la Huetar Caribe no presentaron variaciones significativas y persisten como las de mayor pobreza general (30,6% y 27,3%, respectivamente) y pobreza extrema (casi 10% de los hogares). Como es usual, la región Central ostenta los niveles más bajos (12,8%).

Es importante señalar que la brecha entre la incidencia de la región más alta y baja se amplió en el 2024 (de 1,85 a 2,39).

A diferencia de la pobreza, que se basa en el conteo de personas y hogares, los indicadores de desigualdad de ingresos son más complejos de interpretar, tanto en su estimación puntual como en el rango en que puede considerarse un cambio significativo.

En su publicación oficial, el INEC señala que “para el año 2024, el coeficiente Gini<sup>7</sup> se estimó en 0,492 puntos en el ámbito nacional, con una variación estadísticamente significativa respecto al año anterior, cuando se ubicó en 0,502” (INEC, 2024c). Este cambio de 0,01 puntos base del índice podría sugerir una disminución en la desigualdad de ingresos. Sin embargo, ¿es también un cambio sustantivo? La significancia estadística indica que un resultado es poco probable que se deba al azar, es decir, la evidencia obtenida de los datos es lo suficientemente fuerte y creíble como para sostener una afirmación con un riesgo de error aceptablemente bajo. No obstante, no garantiza que el efecto sea relevante o tenga consecuencias reales. La significancia

práctica, por su parte, se refiere al tamaño o magnitud del efecto y su importancia en contextos reales. Por ejemplo, una diferencia estadísticamente significativa en el ingreso promedio podría ser tan pequeña que no les permita tener un mayor poder adquisitivo, porque en términos monetarios prácticos el cambio es marginal.

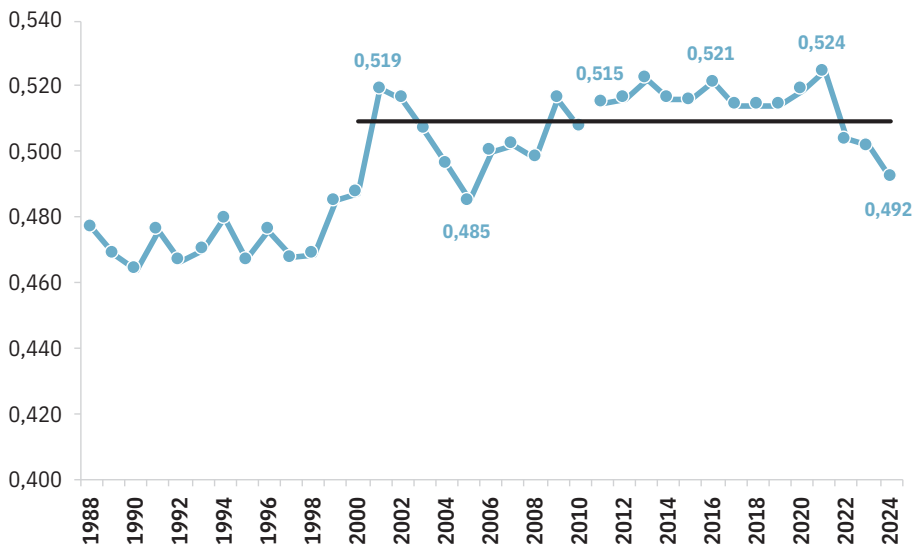
Por lo anterior, para interpretar correctamente los resultados y tomar decisiones informadas, es fundamental considerar ambos tipos de significancia: la estadística asegura que el resultado no es producto del azar, o sea, si de un año a otro es igual o diferente; mientras que la práctica evalúa si el hallazgo es lo suficientemente grande o relevante para tener un impacto real.

La literatura internacional no establece un umbral único, pero varios estudios y organismos sugieren que cambios menores a 0,02 o incluso 0,03 en el coeficiente de Gini no deberían considerarse relevantes desde el punto de vista práctico (Lustig, 2018; Ferreira *et al.*, 2006; Banerjee *et al.*, 2005). Por ejemplo, un cambio de  $\pm 0,03$  se ha utilizado como referencia empírica para identificar variaciones sustantivas en desigualdad, especialmente en contextos de política pública y monitoreo de impacto. Cambios menores suelen estar dentro de la variabilidad normal del indicador, sobre todo si se derivan de encuestas (Díaz-Bonilla *et al.*, 2024).

La evolución reciente en Costa Rica confirma esta cautela. Entre el 2010 y el 2024 el coeficiente de Gini ha oscilado entre 0,492 y 0,524 con la excepción de un año (julio del 2022), para todo el período los cambios interanuales no alcanzan el punto porcentual (INEC, 2024). Esta estabilidad relativa, de acuerdo con los umbrales señalados en el párrafo anterior, sugiere que el cambio observado en el 2024 (de -1 punto porcentual) no representa una transformación profunda en los niveles de desigualdad, sino un cambio moderado. Deberá esperarse unos más si logra sostenerse a la baja (gráfico 2.17).

El análisis de otros índices como Theil y Atkinson también muestran disminuciones moderadas en la desigualdad

Gráfico 2.17

Coeficiente de Gini<sup>a/</sup>

a/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio 2000-2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

durante el 2024 con respecto al 2023, con reducciones que oscilan entre -1,7 y -0,9 puntos (gráfico 2.18). En términos relativos, el cambio porcentual más alto corresponde al índice de Atkinson (-4,1%), aunque su nivel absoluto es bajo.

En conjunto, los datos no permiten afirmar con contundencia que se ha presentado una disminución estructural de la desigualdad en Costa Rica. Los cambios anuales observados están por debajo del umbral de  $\pm 0,03$  puntos, considerado por la literatura como un indicativo de transformaciones sustantivas en el coeficiente de Gini. La desigualdad sigue siendo alta y persistentemente estable, lo cual demanda políticas públicas que logren mejoras más amplias. Debe reconocerse que la desigualdad ha disminuido tres puntos porcentuales en relación con su máximo histórico (2020, el año más crítico de la pandemia), pero está por encima de cualquier año del siglo XXI, excepto el 2004.

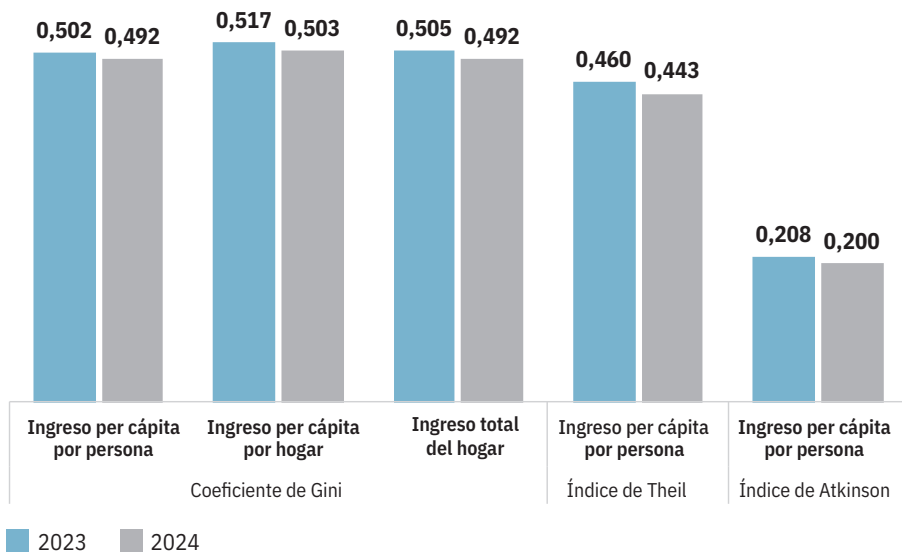
Un indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. En esta metodo-

logía, los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2024, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,7% y el décimo concentró el 30,8% del total, para una relación de 18,2 veces, la cifra más baja desde el 2010. En la última década, el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Este capítulo ha señalado que las estimaciones de las encuestas sobre los ingresos de los hogares tienen fuertes limitaciones para captar el de los extremos más ricos (que residen condominios exclusivos de altos ingresos) y más pobres (que viven en asentamientos informales). Por ello, es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Un estudio novedoso en esta línea se presentó en el *Informe Estado de la Nación 2023*, cuyos resultados evidenciaron que la desigualdad es sustancialmente más amplia que la registrada por el INEC (Zúñiga-Cordero, 2023). Esto ocurre porque las poblaciones de altos ingresos reúnen una mayor proporción de la riqueza que la reportada

Gráfico 2.18

Indicadores para medir la desigualdad de ingresos<sup>a/</sup>



a/ Indicadores usados para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Valores cercanos a 0 denotan baja desigualdad. Los resultados varían según el tipo de ingreso utilizado para estimarlos. Fuente: Fernández, 2025; con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

por la fuente tradicional. Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano. Finalmente, quedan pendiente estudios sobre la distribución de la riqueza en el país, tema que no ha sido posible efectuar por la falta de información.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**DESIGUALDAD DEL INGRESO**  
véase Fernández, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Factores ajenos al crecimiento económico y las oportunidades laborales formales explican menor pobreza

Cuando se presenta un cambio estadísticamente significativo en la pobreza de un año a otro, como ocurrió entre el 2023 y el 2024, el Informe analiza los fac-

tores que contribuyeron a dicho resultado (PEN, 2008; PEN, 2015; PEN, 2021). En enero del 2025, el Banco Central de Costa Rica publicó un estudio en el cual se atribuye la reducción de la pobreza a tres factores: i) el crecimiento de los ingresos nominales per cápita, que explica el 54% del cambio total; ii) la mejora en la distribución de los ingresos (36%) y iii) el ajuste en la línea de pobreza (10%). En el caso de los ingresos, el estudio concluye que las transferencias monetarias no estatales se consolidaron como el principal motor de la reducción, con un aporte del 39,4%, mientras que los ingresos laborales contribuyeron con el 33,6% (Alfaro Navarro, 2025).

El estudio del BCCR se basa en los datos de corte transversal de las encuestas (Enaho 2023 y 2024), por lo que estima los cambios promedio entre la información de los hogares recopilados en las muestras del 2023 y el 2024 (efectos agregados), con supuestos de estabilidad de composición y comportamiento generales. En otras palabras, no analiza el cambio real de cada hogar de un año a otro.

Diagrama 2.2

Variables seleccionadas de la Enaho que tienen efectos directos sobre las estimaciones de la pobreza por ingreso

Factores distintos al ingreso del hogar

- Línea de pobreza
- Tamaño del hogar

Factores asociados al ingreso del hogar

- Trabajo de sus miembros
- Renta de la propiedad
- Subsidios estatales y becas
- Pensión alimentaria
- Jubilación o pensión nacional
- Pensión o transferencia extranjera
- Dinero de familiares u otras personas en el país
- Otras transferencias monetarias
- Transferencias no monetarias

Fuente: Fernández, 2025; con base en la Enaho del INEC.

Un enfoque complementario se utiliza en el estudio de Fernández (2025), con información del semipanel de las Enaho del INEC, un set de datos de tipo longitudinal, que cubre aproximadamente a la mitad de la muestra de las encuestas, lo cual permite observar de forma directa los cambios experimentados en las variables relacionadas con la estimación de la pobreza con el método de ingresos, para cada hogar y persona incluida en el semipanel (diagrama 2.2). Los detalles metodológicos de la investigación de Fernández (2025) se exponen en el recuadro 2.4.



## Recuadro 2.4

### Aspectos metodológicos del análisis de la pobreza por ingresos en el período 2023-2024

El estudio de Fernández (2025) utiliza el semipanel de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2023-2024, que analiza información de 14.500 personas y 5.375 hogares entre ambos años. Esta construcción longitudinal cubre aproximadamente a la mitad de la muestra de la encuesta, lo cual permite observar los cambios experimentados por cada hogar y persona en materia de ingresos, empleo y composición del hogar. A diferencia de otros estudios basados en cortes transversales, con este enfoque se pueden realizar comparaciones entre subgrupos promedio y ofrece evidencia sobre los cambios reales en el mismo hogar.

El uso del semipanel requirió un análisis del poder estadístico, dado que la muestra efectiva es menor a la planificada en la rotación del INEC. En la mayoría de subgrupos se conserva la validez para estimar los cambios en la pobreza; sin embargo, en algunas regiones con menor tamaño muestral fue necesario agruparlas para robustecer los resultados. Las comparaciones evidencian que las estimaciones derivadas del semipanel se mantienen dentro de los intervalos de confianza de la Enaho, lo cual respalda la pertinencia de su uso.

La medición de la pobreza se basa en la metodología oficial del INEC, que consiste en la comparación del ingreso per cápita del hogar con la línea de pobreza (calculada a partir de la canasta básica alimentaria y su ampliación a bienes no alimentarios). El ingreso per cápita resulta de dividir el ingreso total del hogar entre su número de miembros.

El ingreso total incluye:

- Ingresos laborales.
- Renta de la propiedad.
- Subsidios y becas estatales.
- Otras transferencias (pensión alimentaria, jubilaciones, remesas, apoyo de familiares, ayudas monetarias y en especie).

El análisis efectuado para este capítulo incorpora, además, factores no monetarios que influyen en la clasificación de los hogares, como el cambio en el tamaño del hogar y la variación de la línea de pobreza (diagrama 2.2). Esto permite capturar dinámicas poco atendidas en estudios transversales; por ejemplo, el efecto de la reducción en la cantidad de miembros sobre el ingreso per cápita disponible.

Para evaluar el aporte de cada factor a la reducción observada de la pobreza, se aplican dos técnicas de descomposición:

- Efecto marginal: estima cómo habría cambiado la pobreza en ausencia de la variación de un factor específico, manteniendo los demás constantes.
- Efecto conjunto: atribuye, de manera prospectiva, el peso relativo de cada factor en los hogares que superaron la línea de pobreza, considerando la interacción simultánea de varios cambios.

Este diseño metodológico permite identificar con mayor precisión el papel de los ingresos laborales, las transferencias monetarias y no monetarias, la línea de pobreza y la composición de los hogares en la evolución reciente de la pobreza. Asimismo, aporta un respaldo sólido para interpretar por qué los resultados de esta investigación pueden diferir de los obtenidos en estudios que solo analizan cortes transversales.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio de Fernández (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Fernández, 2025.

## Caída en pobreza del 2024 tuvo causas distintas a la del 2007

El resultado de pobreza del 2024 se sale del umbral de estancamiento promedio que este indicador ha tenido en el siglo XXI, en alrededor del 20%. Solo en el 2003 y el trienio 2007-2009 se logró bajar ese umbral (gráfico 2.19). La reducción de la pobreza en el 2007 se dio en un contexto de expansión económica, generación de empleo formal y aumento de los recursos dirigidos a la inversión social pública. En esa ocasión el PIB real encadenó un segundo año consecutivo de rápido crecimiento: un 8,2% y un

7,3% en el 2006. Este crecimiento fue impulsado tanto por el régimen especial como el definitivo de la producción.

En el 2007, los ingresos reales de los hogares subieron 13,7% y se generaron 96.000 empleos nuevos. Los ingresos laborales crecieron un 9,6% en términos reales, lo cual benefició, en mayor medida, al empleo informal y no calificado. Además, la tasa neta de participación laboral era muy superior a la actual: (el 61,4% de la población en edad de trabajar) y la participación femenina venía creciendo. En ese año, la fuerza de trabajo superó por primera vez los dos millones

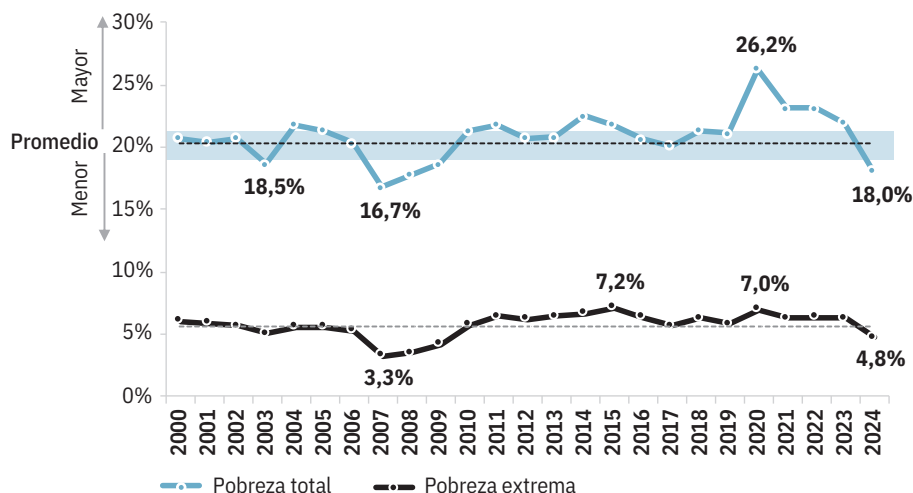
de personas y aumentó el número de personas ocupadas por hogar.

En materia política, figuró la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social y, en especial, algunos programas focalizados, como el régimen no contributivo de pensiones y el programa Avancemos; los cuales ayudaron a reducir cerca de 1,7 puntos de la pobreza total.

Las cifras económicas del 2023 y el 2024 están muy por debajo de estos niveles. En esos años el PIB real creció un 4,3%, asociado principalmente al régi-



Gráfico 2.19

Porcentaje de hogares en pobreza por ingresos, según tipo<sup>a/</sup>

a/ La línea punteada representa el valor promedio de la pobreza en el período 2000-2019 y el área los intervalos de confianza de las estimaciones. Si el valor de un año se ubica fuera de ese rango indica que la pobreza se salió del rango promedio de mediano plazo.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

men especial que emplea, en su mayoría, a personas de más calificación educativa. Como fue visto en la sección anterior, se crearon en promedio 105.000 empleos como consecuencia de un “efecto rebote” luego de las pérdidas que ocurrieron en todos los trimestres del 2023 (-59.000 en promedio). En el 2024, el nivel de empleo fue menor al del 2019 y la tasa neta de participación laboral está entre las más bajas desde los años noventa (54%).

Cuando, en el 2007, empezó a regir el programa de transferencias monetarias “Avancemos” y aumentaron las pensiones del régimen no contributivo, el ingreso de los hogares del primer quintil creció rápidamente (38%). Sin embargo, en el 2023 y el 2024 no se crearon nuevos beneficios sociales a gran escala, ni se han ajustado los montos de los beneficios existentes. Lo que sí se ha dado es una priorización en la asignación de los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema; un factor cuya incidencia se procura estimar en la próxima sección (PEN, 2024).

### Empleo informal, cambio demográfico e ingresos de fuentes no registradas impulsaron reducción de pobreza

El análisis de la baja de la pobreza en el 2024 tiene como punto de partida el examen de los hogares que dejaron de ser pobres en ese año. Para comprender este análisis, es importante considerar los factores que el método de pobreza por insuficiencia de ingresos toma en cuenta para calcular si un hogar es pobre o no, pues algunos de ellos no representan necesariamente un aumento real del ingreso del hogar.

La línea de pobreza es el monto mínimo de ingreso necesario para que un hogar pueda satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (Fernández y Jiménez, 2021). En el año 2023, el umbral fue estimado en 129.000 colones para quienes residían en zonas urbanas y 99.000 colones en las rurales. Estos montos tuvieron una reducción de un 1% entre julio del 2023 y el 2024 debido a la inflación negativa que en

promedio hubo en ese período (capítulo 3). La reducción fue mayor en la zona urbana (-1,3%) que en la rural (-0,9%). Lo anterior implica que algunos hogares salieron de la situación de pobreza exclusivamente por el efecto metodológico de la variación del umbral para calcular si un hogar es pobre o no, pues siguieron ganando lo mismo que el año anterior, pero, por la deflación, tuvieron un poco más de capacidad adquisitiva.

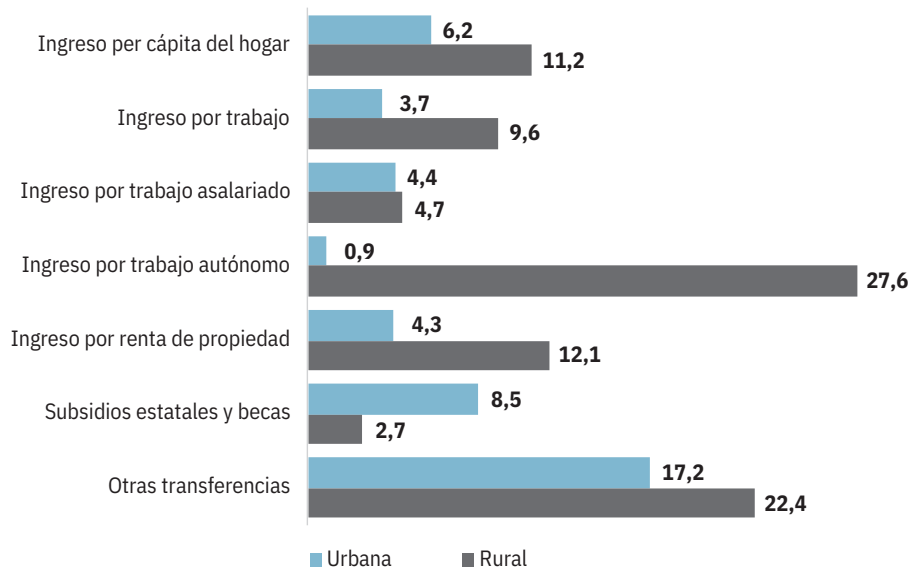
Otro factor relevante se refiere a la cantidad de personas que integran cada hogar, pues la línea de pobreza utiliza el ingreso de cada persona como parámetro de medición (recuadro 2.4). De acuerdo con la Enaho, el tamaño promedio de los hogares ha descendido en las últimas décadas, en especial desde el 2010, tendencia que se detecta en todos los rangos de ingresos de los hogares. Entre los más pobres (primer quintil), el tamaño se ha reducido de 4 a 3,3 miembros, en promedio, en ese período. Entre los del quinto quintil (20% de más ingreso), pasó de 2,9 a 2,4 en esos mismos años.

No se observan cambios significativos en el tamaño promedio de los hogares entre el 2023 y el 2024. Sin embargo, el semipanel de la Enaho permite captar pequeñas variaciones que pueden provocar cambios en las estimaciones de la pobreza. Así, entre esos años, el 73% de los hogares no sufrió cambios en su estructura, el 12% experimentó un aumento de uno o más miembros, mientras que el 15% tuvo una reducción. Estas modificaciones, aunque pequeñas, pueden tener consecuencias directas sobre estas estimaciones.

En todos los rubros de ingreso del 2024 se presentó una variación positiva con respecto al año 2023, pero fue el componente de “otras transferencias” el que más aumentó en ese período: un 17% en zonas urbanas y un 22% en zonas rurales (gráfico 2.20). El ingreso por trabajo autónomo (cuenta propia) también mostró un crecimiento alto en las zonas rurales; sin embargo, es importante mencionar que este tipo de empleo es, en su mayoría, informal. En este caso, el acceso a un empleo, aunque precario, puede hacer una diferencia para los hogares.

Gráfico 2.20

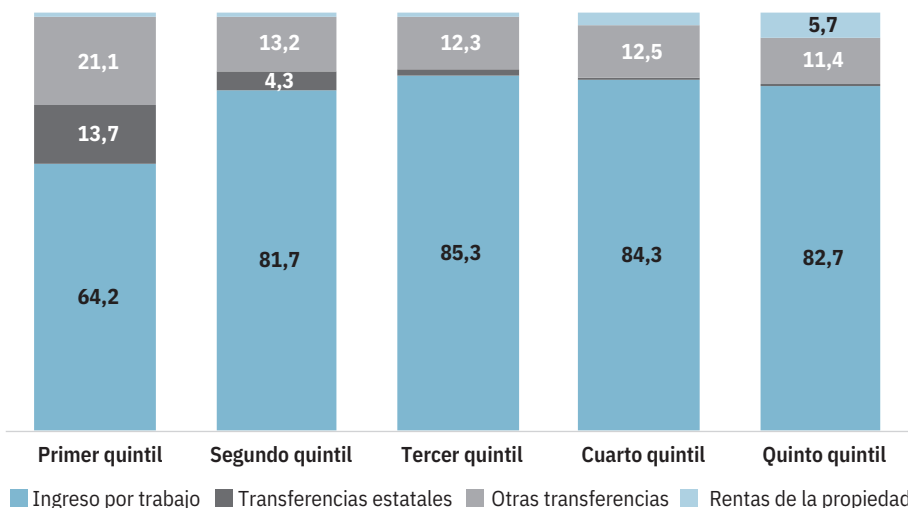
**Variación interanual en el ingreso neto per cápita, por zona, según fuente de ingreso. Julio, 2023 y 2024 (porcentajes)**



Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho del INEC.

Gráfico 2.21

**Distribución del ingreso promedio del hogar, por quintiles<sup>a/</sup>, según fuente del ingreso. Julio del 2024 (porcentajes)**



a/ Los hogares se dividen en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. El primer quintil es el de menor ingreso (20% más pobre), el quinto quintil el mayor. Fuente: Fernández, 2025; con datos de las Enaho del INEC

El ingreso por trabajo continúa representando tres cuartas partes del promedio de los ingresos per cápita en el país, tanto en las zonas urbanas como rurales. Su peso varía entre los quintiles de ingreso de los hogares. El trabajo da cuenta de más del 80% de los ingresos de los hogares pertenecientes a los cuatro quintiles de mayor ingreso, pero solo aporta el 64% para el primer quintil (ubicado en su mayoría en la zona de pobreza monetaria). Estos hogares dependen en mayor medida de las transferencias, tanto del Estado (13,7%) como de otros tipos (21%), tales como las pensiones alimentarias, jubilaciones, ayudas y regalías (gráfico 2.21).

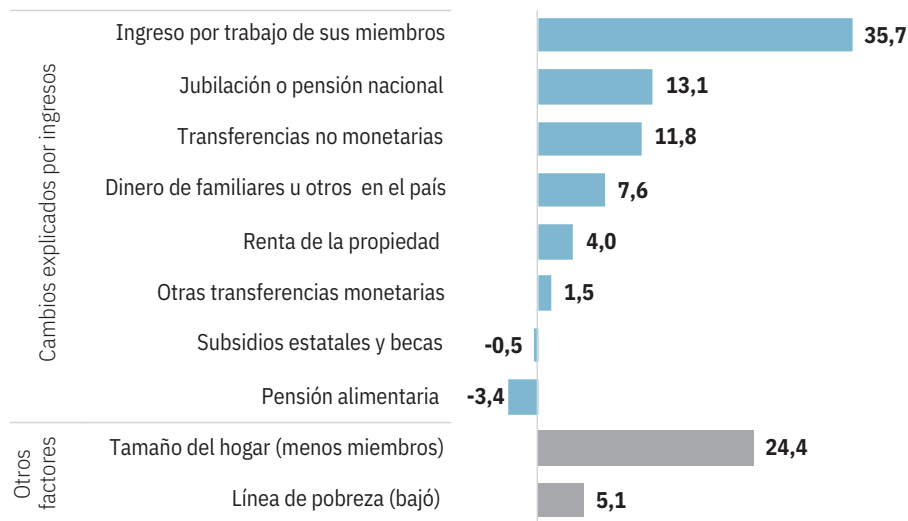
Pequeñas variaciones en cualquiera de los factores anteriores afectan la estimación de la pobreza, especialmente si se considera que la línea de pobreza es solo un valor de referencia. Cualquier cambio en el ingreso del hogar, independiente de la razón, como por ejemplo, un aumento de 500 colones por persona, influye en la clasificación de un hogar como pobre o no. En el 2023, 14.000 personas fueron clasificadas como pobres por falta de 500 colones en el ingreso per cápita del hogar. Un hogar puede experimentar cambios en su nivel de ingreso per cápita debido al efecto combinado de dos o más factores que varían simultáneamente. Por ejemplo, podría tener mejoras en el ingreso laboral porque uno de sus miembros que estuvo desempleado, encontró trabajo, y al mismo tiempo recibir dinero extra de familiares para solventar carencias.

Con esta lógica, Fernández (2025) calcula la descomposición de la proporción del efecto que es atribuible a cada factor seleccionado para cada uno de los hogares que salieron de la pobreza, según el semipanel de Enaho 2023-2024. Los resultados muestran que el 30% de la reducción de la pobreza se explica por factores distintos al ingreso, principalmente por el tamaño del hogar; mientras que un 70% se debe a mejoras en los ingresos, en especial por el trabajo (gráfico 2.22).

El ingreso por trabajo explica el 35,7% de la reducción general. La Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC reporta una mejora en los principales

Gráfico 2.22

**Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024. Semipanel 2023-2024**  
(porcentajes)



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

indicadores de desempeño del mercado laboral costarricense entre los meses de julio del 2023 y el 2024, como fue analizado en la sección anterior de este capítulo. Casi tres cuartas partes de los hogares (72%) que lograron salir de la pobreza tuvieron aumentos en sus ingresos laborales, lo cual evidencia el fuerte impulso de la mejora por esta vía; aunque, como se ha mencionado, muchos de esos ingresos provienen de trabajos informales. En algunos casos este factor se combinó con otros para que lograran superar el umbral de la pobreza.

El segundo factor con más efectos en la reducción general de la pobreza, de carácter no económico, fue la disminución en el número de miembros por hogar entre quienes salieron de la condición de pobres. Este factor explica el 24,4% de la reducción. El cálculo del ingreso per cápita de cada hogar es altamente sensible al número de personas que habitan en estos, pues se convierte en un factor que puede multiplicar el ingreso, haciéndolo crecer entre un 25% y un 100%, según sea la cantidad de miembros que dejan el hogar. Incluso sin registrar cambios reales en el ingreso total o a pesar de verlo

reducido, es posible que el ingreso per cápita crezca gracias a la reducción en el tamaño: no es lo mismo dividir 100 entre 4, que los mismos 100 entre tres.

El tercer factor relevante se refiere al rubro de “otras transferencias al hogar”, que explica casi un tercio de la reducción de la pobreza. Dentro de este, las transferencias “no registradas en su fuente u origen” aportan un 20,9% de la reducción general de la pobreza. Estas constan de tres ítems principales: las transferencias no monetarias (11,8%), las ayudas recibidas en dinero de familiares u otras personas en el país (7,6%) y otras transferencias no clasificadas (1,5%).

No existe forma de determinar de qué forma los hogares reciben esas transferencias, pero podrían incluir desde alimentos, pago de servicios públicos, pago de servicio doméstico u otros. En el caso de las transferencias en dinero no registradas, estas deben tener la condición de ser regulares, en el sentido de recibirlas periódicamente (y no en un único momento), tales como “ayudas de bien social, iglesias o personas que ofrecen caridad”, según menciona el instructivo del INEC para el personal entrevistador.

A pesar de lo anterior, para el grupo de hogares que salió de la pobreza, el 24% tuvo incrementos en el rubro de transferencias no registradas. La Enaho del INEC no registra la naturaleza ni el origen de estos “otros ingresos”.

Otra fuente con un crecimiento importante fue el de los ingresos por jubilaciones o pensiones nacionales, los cuales aportaron el 10% de la reducción general de la pobreza. La encuesta reporta un aumento en el número de personas que declararon disponer de aseguramiento por el régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social, al pasar de 436.000 a 472.000 personas entre el 2023 y el 2024.

La publicación oficial del INEC (2024c) señala que el cambio en los aportes estatales mediante sus programas de política social fue modesto en la reducción de la pobreza de un año a otro. El análisis del semipanel confirma lo anterior. Sin embargo, ese resultado debe interpretarse con cautela, pues se refiere al cambio en el monto otorgado por los beneficios sociales y no debe confundirse con el aporte que ya tiene la transferencia en los hogares que los reciben en ambos años. Históricamente, el monto otorgado por las transferencias monetarias estatales ha permitido que la pobreza sea entre dos y tres puntos porcentuales menor a lo que sería sin dichos beneficios. Por ejemplo, en el 2023, la pobreza estimada por el INEC, incluyendo el aporte estatal, fue del 21,8%, mientras que si no se tomara en cuenta este indicador habría sido del 24%. Para el 2024, la pobreza hubiese sido del 21% (y no del 18%) si los hogares no hubiesen recibido las transferencias por becas y otros beneficios del Estado.

**Causas varían significativamente en las distintas zonas**

La disminución de la pobreza se explica por distintos factores, según sea la zona de residencia de los hogares. Debido a la fuerte centralización demográfica en el Valle Central y, en particular, en la GAM, los promedios nacionales están influenciados, en mayor medida, por el peso de las zonas urbanas. De este modo, la reducción en las zonas rurales se vinculó a otros rubros de ingreso distintos a

los generados en el mercado laboral, tales como la jubilación o pensión nacional, las transferencias no monetarias y las ayudas “de terceros” (gráfico 2.23).

El aporte que generan los ingresos laborales fue más alto en las zonas urbanas, con un 42%; pero en las rurales fue más reducido, casi la mitad (22%). Las transferencias de fuentes no registradas aportan el 17% en los hogares urbanos y suben a un 27% en los rurales. Aunque no es posible determinar con exactitud la fuente que suministra la ayuda al hogar (familiares, amistades, grupos religiosos, entre otros), los datos sí muestran que más de una cuarta parte de la reducción de la pobreza en zonas rurales se debió al aumento en la recepción de estas ayudas en dinero o en especie que escapan al registro de las instituciones públicas.

Otro factor a resaltar en las zonas rurales es que las transferencias estatales tuvieron un efecto modesto pero positivo (6%). En las urbanas, el efecto fue levemente negativo; es decir, algunos hogares disminuyeron o perdieron los beneficios sociales que recibían, según el semipanel de Enaho.

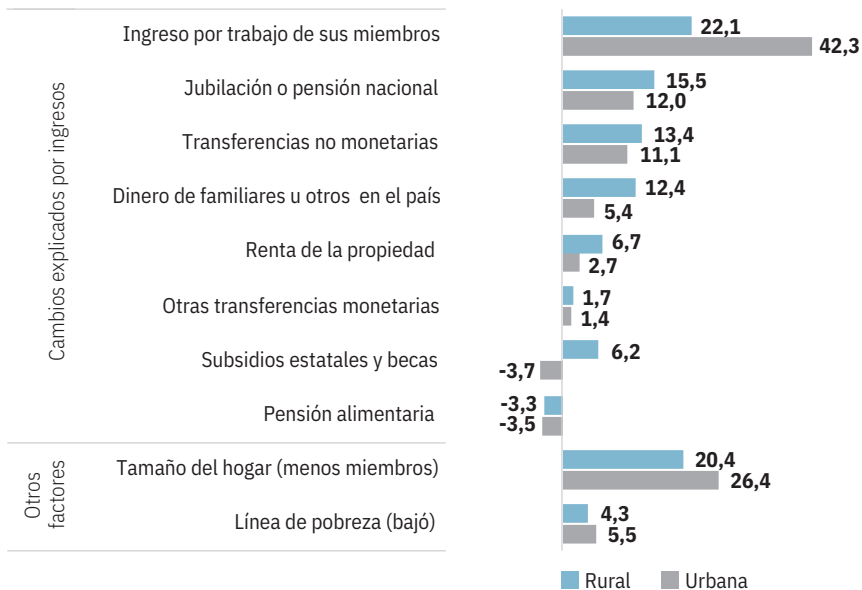
El análisis también se aplicó según las regiones del país. Como la metodología se enfoca en los hogares que se mantuvieron en las encuestas del 2023 y del 2024, la muestra de casos se reduce y en algunas regiones puede perder significancia estadística. Para evitar este problema varias regiones fueron agrupadas en pares por cercanía territorial: Chorotega y Pacífico Central; las Huetares Norte y Caribe; mientras que la región Central se analiza individualmente debido al gran tamaño de la muestra. La región Brunca se tuvo que descartar debido a los problemas de calidad en el empate de hogares, además es importante recordar que en esta región la pobreza no presentó variaciones estadísticamente significativas en el período de análisis.

Los principales hallazgos para entender la reducción de la pobreza por regiones se resumen a continuación:

- El 84% de los hogares que viven en la región Central se clasifican como urbanos, por lo que los resultados son similares a los ya descritos para esta zona.

Gráfico 2.23

**Factores asociados con la reducción de la pobreza por ingresos en el 2024, según zona de residencia. Semipanel 2023-2024 (porcentajes)**



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024

Los principales factores explicativos de la reducción fueron más ingresos por trabajo (41%), menor tamaño del hogar (26%) y transferencias no monetarias (15%).

- Las regiones Huetares (Norte y Caribe) exhibieron un comportamiento similar al de la región Central en cuanto al peso de los ingresos por trabajo (casi el 40%) para explicar su paso de la pobreza a la condición de “no pobres”. Sin embargo, en estas regiones, el aumento en el ingreso por jubilación y pensiones nacionales fue el segundo factor explicativo con mayor peso relativo (27%). La disminución en los montos de la línea de pobreza debida a la deflación promedio aportó casi el 12% de la explicación en las regiones Huetares (solo el 3% en la Central). Por su parte, las transferencias por dinero de familiares, no monetarias y de otros tipos explicaron solamente el 6,8% (22,7% en la Central).

- La situación es muy distinta cuando se estudian en conjunto a las regiones Chorotega y Pacífico Central. No es el trabajo sino las transferencias no monetarias y las ayudas “de terceros” las que explican el 29% de la reducción de la pobreza. Las mejoras en las jubilaciones y pensiones son el segundo factor en importancia (23%), siendo las únicas en las cuales las mejoras en los ingresos por trabajo no tuvieron un fuerte impacto (apenas 12%). Además, las transferencias estatales sí tuvieron un efecto (16%) y los factores distintos a los ingresos (tamaño del hogar y línea de pobreza) explican solo el 12%.

Ediciones anteriores de este Informe han señalado que la estructura de la muestra de las encuestas de corte transversal en algunas regiones del país puede producir resultados erráticos, debido al pequeño tamaño en la cantidad de viviendas y personas que se selecciona y que, finalmente, responde el cuestionario.



Por tal motivo, los resultados pueden ser muy variables de un año a otro y serían menos confiables. Los “saltos” difíciles de explicar en las regiones han ocurrido con frecuencia en la última década.

El recuadro 2.5 sistematiza algunos aspectos relacionados con la desactualización de la metodología del INEC para estimar las cifras oficiales de pobreza en el país, las cuales van desde el rezago en el marco muestral de viviendas, hasta en la canasta de bienes y servicios incluidos para calcular las líneas de pobreza, los ajustes por subdeclaración de ingresos y los modelos de imputación de ingresos no declarados. El INEC está trabajando en un proyecto para unificar las encuestas de hogares con las de empleo y disponer de estimaciones trimestrales más robustas, que se espera sea una realidad muy pronto.

### Acceso a empleo es clave para reducir probabilidad de caer en pobreza

Tal y como lo ha documentado el *Informe Estado de la Nación* en otras ediciones, la pobreza no es un fenómeno estático; por el contrario, se registra un ciclo de “entrada y salida” de muchos hogares cada año. Importantes segmentos de la población se encuentran atrapados en este ciclo, una condición de permanente vulnerabilidad social más allá de sí, circunstancialmente, son clasificados, en distintos años, como pobres o no pobres.

La medición interanual del 2023 al 2024, en la que se registró la reducción de la pobreza, no cambió esta tendencia: el 10,6% de los hogares del país logró salir de la pobreza, el 7% entró a ella, el 12,2% permaneció como pobre en ambos años y el restante 70,2% como no pobre (gráfico 2.24). El cambio neto es positivo, pues más hogares salieron de la pobreza de los que entraron, y de ahí la reducción observada en el 2024. Los hogares rurales tienen más movilidad en su situación de pobreza de un año a otro.

Dada que la línea de pobreza es un umbral de referencia, una mayor distancia entre ese límite y el ingreso per cápita del hogar implica que la familia se encuentra en una situación más severa de pobreza, y, por lo tanto, será requerido

### Recuadro 2.5

#### Desactualización en indicadores y coeficientes de la metodología para estimar la pobreza por ingresos y el marco muestral de las Enaho

Desde el año 2010, el INEC inició la aplicación de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP) realizada entre 1976 y el 2009.

En su comienzo, la Enaho utilizó el marco muestral de viviendas (MMV-00) que se construyó a partir de la información generada por los Censos Nacionales de Población y Vivienda del año 2000; actualizado posteriormente con las Estimaciones y Proyecciones de Población revisadas al año 2008 por el Centro Centroamericano de Población (CCP).

En el 2014, todas las Enaho fueron modificadas para tomar en cuenta la estructura de la población derivada del Censo de Población y Vivienda del año 2011. Desde entonces, se ha mantenido este marco muestral, hace ya 15 años. Por ejemplo, el Censo 2011 identificó que el 73% de la población residía en zonas urbanas, evidenciando un acelerado proceso de urbanización respecto al año 2000, pero dicho porcentaje se ha mantenido constante desde entonces, lo que supone que el crecimiento urbanístico se detuvo.

Para la definición de los umbrales de pobreza, el INEC utilizó la canasta básica alimentaria CBA-1995 en el periodo 1987-2009, construida originalmente en 1995 con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 1988. Esta fue sustituida por la CBA-11 que se utiliza desde el año 2010, construida con la base en la Encuesta Nacional de Ingresos y

Gastos 2004. El INEC ha ejecutado los operativos de Encuesta de Ingresos y Gastos de los años 2013, 2018 y 2024, sin que la canasta básica haya sido actualizada para reflejar los cambios en la estructura de gastos de los hogares, y por el contrario, se mantiene la relación de gastos de hace dos décadas.

Respecto al tratamiento de los ingresos, específicamente en lo que refiere a la subdeclaración, en la EHMP (1987-2009) el INEC ajustaba los ingresos per cápita de los hogares urbanos y rurales en forma diferenciada (multiplicando el ingreso total por un coeficiente de 1.174 para zona urbana y de 1.358 rural). En la Enaho (2010-2025) los coeficientes son obtenidos comparando los ingresos estimados con el Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica por fuente de ingreso. En específico, se ajustan los siguientes tipos de ingreso: salario agropecuario (coeficiente de 1.59), salario no agropecuario (1.30), ingreso independiente agropecuario (1.60), ingreso independiente no agropecuario (1.30), ingreso por renta de la propiedad (2.08). El resto de los ingresos no se ajustan por sub-declaración.

No se conocen revisiones posteriores que haya realizado el INEC con respecto al impacto que tiene esta metodología de ajuste por sub-declaración de ingresos a partir de los cambios sociodemográficos y económicos de los últimos 15 años.

Fuente: Fernández, 2025; con base en Fernández y Jiménez, 2021.

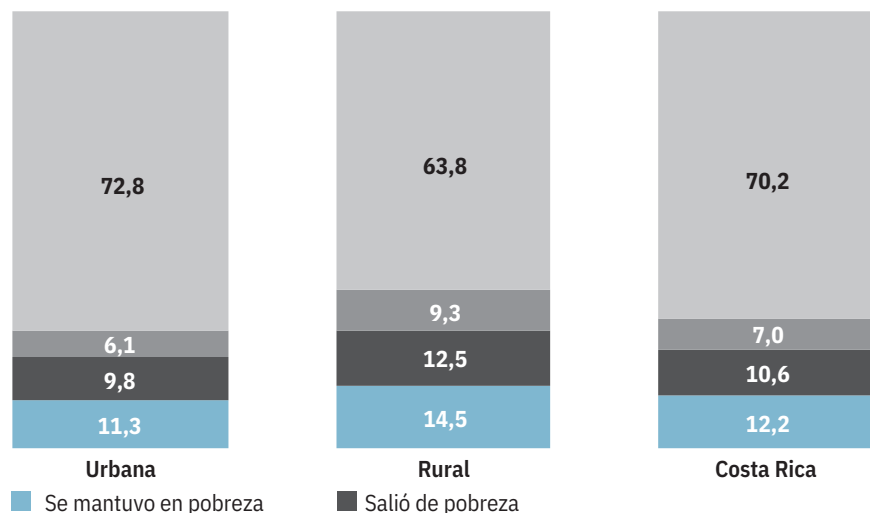
un mayor incremento de ingresos para poder salir de esa situación. En promedio, el 58% de los hogares que presentaban menor severidad en el 2023 lograron cambiar su situación en el 2024, mientras que para quienes estaban en pobreza extrema solo el 38% pudo salir de esa condición al año siguiente (gráfico 2.25).

Si bien es más probable dejar de ser pobre cuando la distancia al umbral es menor, el gráfico muestra que, en algunos casos, es posible conseguirlo a pesar de estar en el escenario de mayor severidad. Estos casos se pueden presentar, con mayor probabilidad, debido al efecto de una mejora en la priorización de



Gráfico 2.24

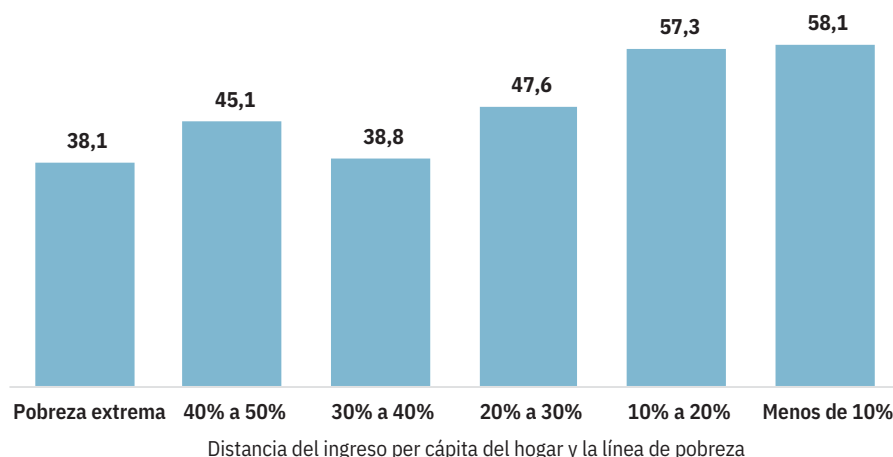
**Distribución de hogares según movilidad en su condición de pobreza por ingresos. Semipanel 2023-2024**  
(porcentaje de hogares)



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

Gráfico 2.25

**Hogares que salieron de la situación de pobreza en el 2024, según la distancia de su ingreso per cápita con respecto a la línea de pobreza en el 2023<sup>a/</sup>**  
(porcentaje en cada nivel de ingreso)



a/ El porcentaje corresponde a los hogares que lograron salir de la pobreza en el 2024. Faltan los hogares que entraron a la pobreza en el 2024 y los que fueron pobres en ambos años, para obtener un valor neto de 100.

Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

los beneficios sociales en los hogares en pobreza, especialmente en la extrema, como demostró el capítulo del *Informe* anterior con los datos del Sinirube.

En el acápite anterior se evidenció una mejora en los ingresos laborales, lo cual explicó la reducción general del 35% de la pobreza. Lo anterior implica que los cambios en el comportamiento del mercado laboral pueden tener importantes consecuencias sobre la incidencia en la pobreza. Uno de los indicadores principales para el análisis del mercado laboral es la tasa de desempleo. En el semipanel de la Enaho 2023-2024, este indicador fue estimado en un 6,9% para el año 2023 y un 7% para el 2024, prácticamente sin cambios para la población (gráfico 2.26).

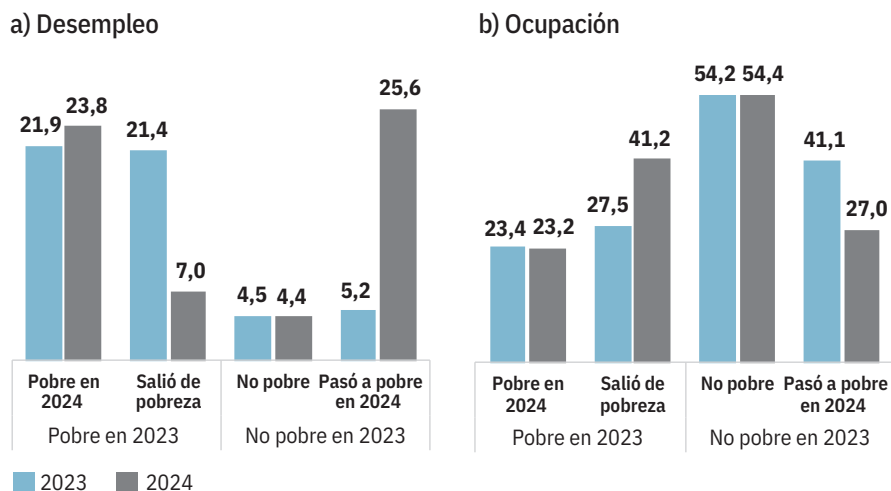
La tasa de desempleo de las personas pobres en el 2023 se situó por encima del 21%, mientras que para las no pobres fue inferior al 5%, lo cual subraya la relación entre acceso a empleo y pobreza. Al descomponer el análisis según el flujo de pobreza, el grupo que se mantuvo en condición de pobres en la medición del 2024, el desempleo aumentó ligeramente a un 23,8%. Sin embargo, entre quienes lograron salir descendió del 21,4% al 7%, un cambio significativo. Por el contrario, entre quienes superaban la pobreza en el 2023 y 2024, el desempleo se mantuvo bajo (4,4%), pero creció aceleradamente entre quienes cayeron en situación de pobreza (25,6%).

Otro indicador laboral relevante es la tasa de ocupación, el porcentaje de personas mayores de 15 años con un empleo (sin importar la calidad). Según el semipanel de la Enaho, esta participación fue del 47% en los años 2023 y 2024, sin mayores cambios. Sin embargo, entre los hogares pobres, esta tasa no superaba el 28% en el 2023, mientras que para los no pobres era mayor al 40%. Dentro del grupo de hogares que lograron salir de la situación de pobreza en el 2024, la ocupación aumentó del 27,5% al 41%. Por el contrario, se redujo del 41% al 27% para quienes ingresaron a la pobreza en el 2024.

La inserción laboral es clave para evitar que los hogares caigan en pobreza y los vaivenes anuales mantienen la

Gráfico 2.26

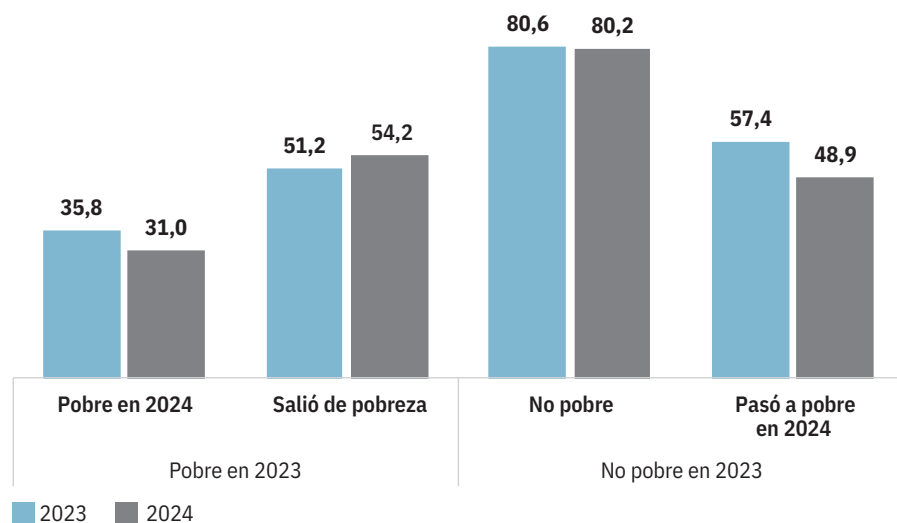
**Tasas de desempleo y de ocupación, según flujo de pobreza en los años 2023 y 2024**



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

Gráfico 2.27

**Porcentaje de empleos que cuentan con aseguramiento<sup>a/</sup>, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024**



a/ Seguro social de la CCSS, ya sea de tipo asalariado o independiente.  
Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

En el grupo de hogares que se mantuvieron como “no pobre” entre el 2023 y el 2024, el 80% de las personas ocupadas cuentan con seguro social (asalariado o independiente); para los otros grupos la situación es distinta (gráfico 2.27). En el caso de las personas que salieron de la situación de pobreza, el porcentaje de empleos con seguro apenas aumentó de 51% a 54%, muy lejos del 80% antes descrito. Entre las personas que viven en hogares clasificados como pobres en ambos años, el nivel de aseguramiento es aún más bajo, menor al 35%.

El bajo nivel de escolaridad de las personas adultas en los hogares pobres es otro indicador que explica por qué para algunos hogares resulta difícil obtener ingresos y superar el umbral para vivir dignamente. De acuerdo con el semipanel de la Enaho, el 54% de las personas de 18 años o más han logrado concluir la educación secundaria. Sin embargo, el dato es muy distinto cuando se trata de quienes residen en hogares pobres: apenas el 22% de las personas adultas logró completar la educación secundaria (gráfico 2.28). Este indicador alcanza al 30% en las familias que lograron salir de la pobreza en el 2024 y al 25% entre las que cayeron en esa condición. El único grupo que supera el 50% de conclusión de la secundaria es el de las personas adultas que viven en hogares no pobres en ambos años. Estas cifras evidencian que mejorar el clima educativo del hogar es fundamental para no estar atrapado en la pobreza o en un permanente bucle de salidas y caídas de esta condición.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

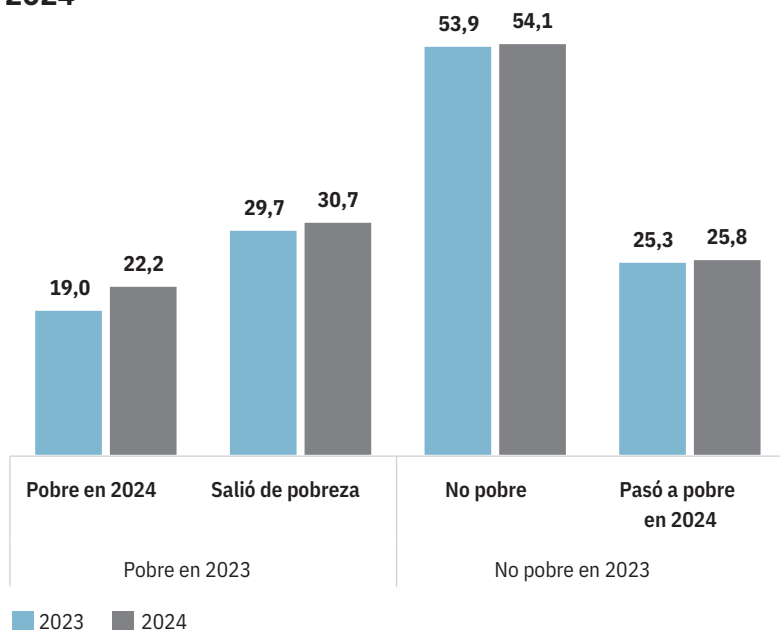
**FACTORES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**  
véase Fernández, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

circulación de muchos por debajo y por encima de la línea de pobreza. Lo que no cambia entre estos hogares es la calidad de los empleos, pues continúa sin mejorar a pesar del aumento en el número de

miembros con trabajo que salieron de la situación de pobreza y del consiguiente incremento en los ingresos producto de este.

Gráfico 2.28

### Porcentaje de personas de 18 años o más que han concluido la educación secundaria, según flujo de pobreza en el 2023 y el 2024



Fuente: Fernández, 2025; con datos del semipanel de la Enaho 2023-2024.

### Prolongación de crisis de seguridad ciudadana profundiza fisuras en la integración social

La integración social requiere de la existencia de espacios públicos seguros, capaces de permitirle a la ciudadanía una socialización cotidiana y pacífica entre personas y grupos de diversa procedencia. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a esa interacción y favorece la segregación socioespacial, pues sus habitantes no perciben ningún tipo de protección, ya sea porque sienten amenazada su integridad física, su patrimonio o cualquier otro ámbito de su bienestar.

La violencia social se despliega de distintas maneras, aunque su manifestación más “dura” son los homicidios, los cuales suponen una negación absoluta del derecho a la vida. Lamentablemente, Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo, hasta llegar en los últimos tres años a niveles no documentados en la historia reciente del país: alrededor de 17

homicidios por 100.000 habitantes, sin que este *Informe* haya logrado identificar que las políticas públicas sean suficientes o con el alcance para controlar y revertir este problema

El *Informe Estado de la Nación 2024* explicó que el aumento de la violencia homicida se vincula principalmente a la actividad del crimen organizado. Se nutre de una multiplicidad de factores que son “caldo de cultivo” para el agravamiento de esta situación como los incumplimientos del contrato social, la falta de oportunidades para amplios sectores de la población y una débil gestión pública en el ámbito de la seguridad ciudadana. En este difícil escenario también inciden los cambios en la geopolítica del narcotráfico y la configuración de las dinámicas entre los grupos criminales organizados. Esta interacción de causa y efectos forma parte de un círculo vicioso contrario al desarrollo humano.

Un estudio especial realizado para el presente capítulo agrega evidencia de que el mercado ilícito de las drogas

está captando a un segmento poblacional sumamente vulnerable: las mujeres que tienen trayectorias marcadas por la exclusión social y la precariedad socioeconómica. Su participación se asocia a factores como la violencia intrafamiliar, la necesidad de generar ingresos para la subsistencia del hogar, el bajo acceso a la educación y la falta de oportunidades laborales formales, ya que la mayoría de estas mujeres tienen responsabilidades de cuidado, hijos e hijas, familiares u otras personas dependientes, lo cual incrementa la presión económica para sostener su hogar. Posiblemente, estos factores se manifiesten también en los hombres jóvenes, cada vez más vinculados al crimen organizado, pero no se tiene disponible un análisis similar al que se hizo para las mujeres.

Los contextos en los que se desarrollan las mujeres con condenas por drogas suelen ser marginalizados y con un flujo importante de comercio ilícito; esto facilita que la venta de drogas y otras actividades conexas sean de fácil acceso e, incluso, se considere algo cotidiano. Se observa en ellas un mayor uso de estrategias de gestión, menor empleo de la violencia y mayor invisibilidad frente al sistema de control, lo cual reduce la sospecha en comparación con los hombres. Aunque en su mayoría, las mujeres ingresan a estas dinámicas desde posiciones de vulnerabilidad social, desarrollan formas de agencia, estrategias de negociación y, en algunos casos, liderazgos en el interior de las organizaciones criminales (Salazar y Madrigal, 2025).

### Alta violencia homicida se mantiene por tercer año consecutivo concentrada en territorios con bajo desarrollo humano

Internacionalmente, el principal indicador utilizado para monitorear el estado de seguridad ciudadana en un país es la tasa de homicidios, pues constituye la manifestación más extrema de violencia, al quitarle, de manera intencional, la vida a una persona. Además, los registros se caracterizan por su confiabilidad y comparabilidad temporal y territorial.

Las décadas de los años ochenta y

noventa del siglo XX fueron un período de relativa estabilidad en la tasa de homicidios en un bajo nivel en Costa Rica, por debajo de cinco por cien mil habitantes. Este fue un logro notable de una democracia desarmada, en una de las regiones más violentas del mundo.

Los homicidios empezaron a incrementarse durante la primera década del siglo XXI y fue en el año 2008 cuando se superó, por primera vez, el umbral de diez asesinatos por cien mil habitantes; número que la OMS establece como epidemia. La tasa se redujo en los primeros años de la segunda década, pero volvió a los niveles de epidemia en el 2015 (gráfico 2.29). Al iniciar la tercera década del presente siglo se experimentó un fuerte salto: en el 2023, el país registró una cifra récord de homicidios, 17,2 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.29). En el 2024 la tasa bajó levemente a 16,6 casos, para un total de 878 personas asesinadas, 27 menos que el año anterior.

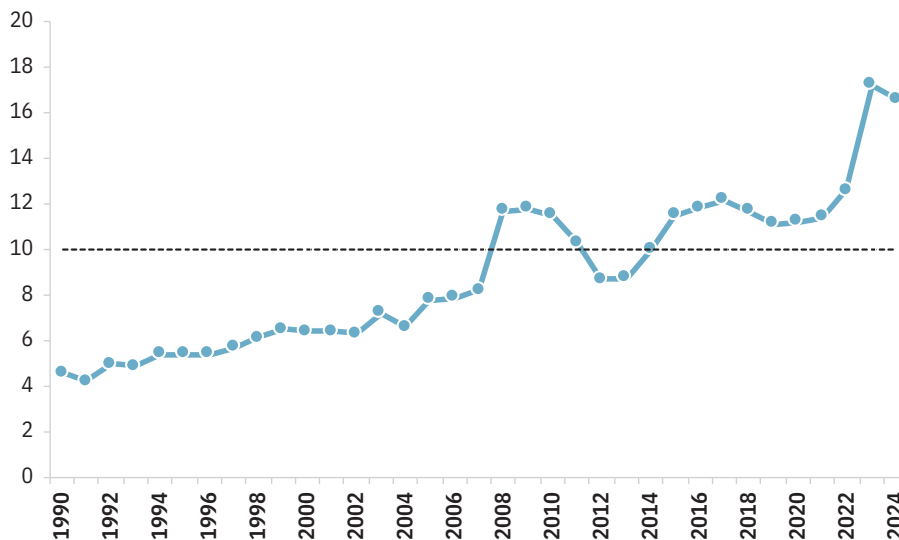
El crimen organizado, asociado con el narcotráfico, préstamos “gota a gota” y otros delitos violentos, se mantiene como uno de los principales detonantes de esta problemática, con mayor prevalencia en la población joven, en territorios de alto rezago social y en zonas costeras. El 70% de los homicidios en el 2024 se asocian con ajustes de cuentas/venganza; porcentaje que ha venido creciendo de manera acelerada en los últimos años; por ejemplo, en el 2015 eran menos de la mitad. El método más común para cometer los asesinatos fue el uso de armas de fuego, como sucedió en el 78% de los casos reportados en el 2024.

El perfil de las personas fallecidas por la violencia homicida corresponde, mayormente, a hombres (91%), costarricenses (86%) y jóvenes (62% menores de 35 años; 27% de 15 a 24 años). Con la escalada de violencia, la cantidad de menores de edad asesinados en el país se ha incrementado de forma importante, pues se duplicó al pasar de 17 casos anuales en promedio durante el período 2018-2022, a 35 en el 2023-2024 (OIJ, 2025).

Los cantones de mayor prevalencia en el 2024 fueron Parrita, Limón, Matina, Aguirre, Garabito, Alajuelita, Puntarenas, todos con tasas superiores

Gráfico 2.29

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



a/ La línea horizontal punteada indica el umbral que la OMS establece como epidemia (tasa de diez). Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial.

a 40 casos por 100.000 habitantes. Por el contrario, 13 cantones no tuvieron homicidios: Acosta, Barva, Dota, Flores, Guatuso, Hojancha, Montes de Oro, Monteverde, Nandayure, Naranjo, San Isidro, Tarrazú y Zarcero.

Como un año puede tener un comportamiento atípico, se hizo un análisis para la última década (2015-2024). Destaca el cantón de Hojancha por la ausencia de homicidios. Otros que ostentaron bajas tasas (menores a dos) fueron: Tarrazú, Sarchí, Acosta, Puriscal, Turrubares y Tilarán. Por su parte, las mayores tasas (por encima de 25) las tuvieron: Puntarenas, Parrita, Garabito, Siquirres, La Cruz, Talamanca, Matina; siendo Limón, Turrialba y Tibás los cantones más extremos.

Otra fuente que contribuye al crecimiento de los homicidios es la violencia contra las mujeres, expresada de forma más clara en los femicidios y tentativas de femicidio. Según el Observatorio de la Violencia de Género (2025), ocurren dos femicidios al mes. El 2024 reportó un total de 39 mujeres asesinadas por su condición de género y entre enero y agosto del 2025 se contabilizan 26

mujeres. Si a estos femicidios se le suman otros homicidios violentos contra mujeres, totalizan 40 en el 2024. El *Informe Estado de la Justicia 2025* publicó una investigación sobre la tutela efectiva de derecho para delitos relacionados con violencia contra las mujeres.

Un delito violento frecuente en el país son los asaltos, es decir, el robo donde se utiliza la fuerza, amenaza o violencia para despojar a alguien de sus bienes. La tasa por 100.000 habitantes bajó significativamente en el año 2020 por la pandemia por covid-19 cuando se pasó de un promedio de 267,2 eventos en el período 2015-2019, a 156,1 entre el 2020 y el 2021. En años más recientes aumentó nuevamente a 176,7 en el 2022-2024. La tasa media actual es un tercio menor a la de los años prepandemia. El uso de arma de fuego es la forma más frecuente de asalto en el país, con la particularidad que en los últimos años su participación viene en descenso. Cantones urbanos populosos en la GAM, las cabeceras de provincia y algunos costeros y turísticos concentran la mayor cantidad de estos delitos. De acuerdo con el OIJ, la caída en asaltos y hurtos puede deberse más

que a éxitos de política pública a la migración hacia actividades propias del crimen organizado (E: Zúñiga, 2025).

Otros indicadores útiles en el seguimiento a la seguridad ciudadana son los hechos denunciados ante el OIJ. En el 2024, se registraron 112.120 denuncias, lo cual representa 1.892 más que en el 2023. Un tipo de delito que ha venido aumentando en los últimos años son los fraudes, por lo que se ha convertido en el que más denuncias registró en el último año (29.700), un 25% más que en el 2024 (OIJ, 2025).

### Mercado ilícito de las drogas capta a mujeres en condiciones de marginación

El incremento de la participación de las mujeres en las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico ha generado una creciente atención tanto en el ámbito académico como en las políticas públicas. Su abordaje representa un desafío a los marcos tradicionales de análisis sobre la criminalidad, que a lo largo de la historia han documentado las trayectorias de los hombres, debido a que su participación es significativamente mayor.

Este capítulo incorpora los resultados de una investigación de Salazar y Madrigal (2025), quienes analizaron los factores que inciden en la vinculación de las mujeres al mercado de la venta de drogas en Costa Rica, los roles que desempeñan dentro de las estructuras criminales y las características socioeconómicas y subjetivas que configuran sus trayectorias delictivas. El estudio de Salazar y Madrigal (2025) forma parte de una investigación más amplia denominada “Vinculación de mujeres en condiciones de vulnerabilidad a delitos relacionados con la Ley 8204 en Costa Rica”, desarrollada por la Escuela de Ciencias Policiales de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) durante el período 2023-2024, a cargo de Salazar Sánchez. Asimismo, se toman insumos de la investigación “¿Cómo lideran las mujeres? Análisis de narcofamilias y sus relaciones de poder desde una perspectiva de género”, la cual está siendo desarrollada por la misma autora en el marco de las actividades desarrolladas por la Escuela de Ciencias

Policiales de la UNED para el período 2025-2026.

Las autoras utilizaron métodos cualitativos, basados en entrevistas a profundidad con mujeres privadas de libertad<sup>8</sup>, así como consultas al personal judicial<sup>9</sup>. El trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo del 2024. Es importante señalar que los resultados no se pueden generalizar, pues no tienen una representatividad de la población nacional. No obstante, los relatos recopilados no solo aportan información sobre hechos específicos, sino que abren la posibilidad de interpretar significados, tensiones y estrategias desplegadas por las mujeres ante contextos de precariedad, exclusión y responsabilidad familiar.

A grandes rasgos, la mayoría de las mujeres entrevistadas viven en condiciones de marginación, con bajos niveles educativos, con una trayectoria laboral precaria, con condiciones económicas que no les permiten cubrir sus necesidades básicas de vivienda y alimentación, con embarazos a edades tempranas y con historias de múltiples violencias que han atravesado sus vidas desde la infancia y que han estado presentes en el hogar, en el entorno comunitario y, principalmente, en sus relaciones de pareja. De algún modo, esto constituye una antesala a su vinculación con el delito, lo cual no implica, de ninguna manera, una generalización o una relación causal directa entre condiciones de marginación y delito, pero tampoco es coincidencia que sea el denominador común en la historia de las mujeres que se encuentran privadas de libertad.

Las entrevistas también permiten identificar cómo operan los roles de género tradicionales, especialmente aquellos asociados al cuidado y a la maternidad, en la configuración de motivaciones que, aunque en ocasiones se inscriben en dinámicas de coerción o dependencia de una pareja, también revelan una decisión personal y una búsqueda de autonomía económica, al reconocer que las trayectorias hacia el delito no pueden ser explicadas desde una única causa (Salazar y Madrigal, 2025).

A pesar de que la tasa de homicidios masculina es casi diez veces mayor que la

femenina (29,9 versus 3,0), esta última ha crecido en los últimos años. La cantidad de mujeres asesinadas pasó de un promedio de 56 casos por año en el período 2015-2019 a 75 en el de 2023-2024. Esta cifra incluye el aumento de los femicidios y los homicidios de mujeres por ajuste de cuentas/venganza.

Un tercio de las mujeres privadas de libertad está por delitos contra la Ley de Psicotrópicos; esta proporción aumenta a casi dos tercios en el nivel de atención semiinstitucional. Más allá de los homicidios, estas cifras confirman la preponderancia de la dinámica asociada al mercado de las drogas en la vida de muchas mujeres que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Así, el perfil de las mujeres entrevistadas con sentencias por delitos relacionados con drogas evidencia que, en su mayoría, viven en condiciones de marginación, partiendo de la perspectiva del pensamiento radical crítico de las desigualdades (Pérez Sáinz, 2019). Tenían bajos o nulos niveles educativos (primaria), poco acceso al mercado laboral o trabajos en condiciones precarias (informales) y altos niveles de responsabilidad por la dependencia de otras personas, particularmente hijos e hijas; además de un limitado acceso a los servicios de salud y a una vivienda digna.

Hay dos elementos que se vuelven fundamentales para cualquier persona, pero particularmente para los casos estudiados: la vivienda y la alimentación. Entre las mujeres entrevistadas, en muchos casos delinquir es cuestión de supervivencia: no hay aspiraciones de lujos y opulencias, existe necesidad de condiciones mínimas de existencia para ellas y sus hijos e hijas. De esta forma, tanto las infancias como sus realidades más recientes están marcadas por limitaciones económicas que se agravan con la necesidad de pagar el alquiler de la vivienda, pues el acceso a una casa propia es prácticamente una utopía para la mayoría y, quienes la tienen, por lo general se asocia a una de tres situaciones: recibieron bono de vivienda, la construyeron a partir de los ingresos relacionados a la actividad ilícita o, por recibirla en herencia de una pareja con suficiente ingreso económico, esto último un caso excepcional.



## TESTIMONIOS

*“Porque vea, yo le voy a ser sincera, por el sufrimiento mío toda la vida, más que todo esas dos embarcadas que yo me pegué [refiriéndose a dos sentencias por venta de drogas], fue por el alquiler. Porque yo tengo como 20 años de alquilar.”*

*(Jazmin)*

*“Yo era una niña con un niño adentro. No sabía, ¿verdad?, ¿qué era eso? No sabía la responsabilidad que yo tenía que tener. Cuando empieza a crecer el estómago, tengo a mi hijo en el hospital. Obvio interviene el PANI, obvio.”*

*(Pirita)*

*“Pensé que mi mamá me iba a apoyar, pero no. Me dijo: ‘usted tomó una decisión de una persona adulta, tome la decisión para ver cómo hace y váyase de la casa’. Entonces, a mis 15 años, yo me voy de la casa ¡pasé necesidades que bueno...!”*

*(Fluorita)*

Las posibilidades de inserción laboral tienden a limitarse a trabajos informales, de baja remuneración y sin las garantías laborales de ley. Los casos que más se acercan a un empleo formal fueron en bares o restaurantes. No obstante, en ocasiones les pagaban por día o por horas para no entablar una relación laboral que implique cubrir las cargas sociales.

En estos contextos, la responsabilidad de atención y cuidado de otras personas, particularmente hijos e hijas, resalta como un elemento determinante en la vida de las mujeres. Muchas de ellas fueron madres adolescentes. En varias ocasiones se menciona que la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de sus hijos/as es lo que las movilizaba a tomar acciones, en algunos casos, la vía delictiva. La maternidad se vuelve un elemento central en sus vidas, que acompañan con amor, con preocupación y con acciones para resolver de formas variadas.

En general, se observa un desbalance de poder, particularmente en quienes fueron madres adolescentes, pues en su mayoría la “pareja”, padre de sus hijos(as), era una persona mayor de edad que superaba con creces la edad de las adolescentes.

La violencia es un continuum en la vida de las mujeres y sus familias. La agresión física, psicológica y sexual pasó a formar parte de la cotidianeidad, al punto en el que se llegó a desdibujar la línea entre lo que debía ser y lo que no, entre lo que era violencia y lo considerado

“normal”. También estaba presente en sus barrios, donde los conflictos, las riñas y las balaceras son parte del paisaje.

Los relatos de las mujeres privadas de libertad consultadas permiten identificar diversas funciones que cumplen dentro los grupos criminales<sup>10</sup>, desde aspectos operativos como el tipo y complejidad de las actividades, así como las cuotas de poder que suelen tener en la estructura. Los roles son similares al de los hombres cuando ostentan puestos de bajo poder en la jerarquía del mercado ilícito de drogas. Tanto en las entrevistas llevadas a cabo con las mujeres como con agentes del OIJ, se observan coincidencias: las mujeres actúan como “campanas”<sup>11</sup>, vendedoras terminales y gerentes de zona. También se involucran para “citar o poner un objetivo”, para almacenar producto en vía pública y como testaferros para legitimar capitales.

Más allá de la descripción del delito, es necesaria una lectura con perspectiva de género. No se trata solo de decir qué hacen las mujeres en medio de estas estructuras, sino el papel diferenciador que puede ejercer el género en esos contextos. El estudio de Salazar y Madrigal (2025) permite identificar diferencias en la participación de las mujeres en la actividad delictiva con respecto a la de los hombres.

La primera diferencia remite a su invisibilidad ante el sistema. En congruencia con los roles de género históricamente

asignados a las mujeres, socialmente es poco esperable que cometan actos delictivos, pues eso contradice los estereotipos tradicionales de la mujer sensible, de hogar y de buenos valores. Las mujeres son “menos sospechosas” ante la policía. Además, las fuerzas de seguridad están compuestas, en su mayoría, por hombres (solo el 19% de policías son mujeres), lo cual limita sus posibilidades de requisita ante la sospecha, pues una mujer debe ser requisada por una mujer policía, lo cual no siempre es posible.

## TESTIMONIOS

*“Hemos tenido casos donde incluso las dosis las ocultan dentro de los pañales de los bebés, en el coche de los bebés, entonces tiene una fachada o una facilidad social”*

*(OIJ, comunicación personal, 12 de mayo del 2024).*

La segunda característica diferenciadora tiene que ver con las habilidades de las mujeres como estrategas. Ello refiere a sus conocimientos para administrar



negocios y a que no exista una demanda social de mostrar su poder ante el público, como suele suceder en el caso de los hombres. Esto fue mencionado por las mujeres entrevistadas, así como por agentes del OIJ.

La tercera característica diferenciadora remite al hecho de ser menos violentas en el ejercicio del delito. Sampó et al. (2023) le llaman *outliers* a las mujeres involucradas en el crimen organizado que actúan de forma violenta. Son casos que se salen de la norma y la ausencia de violencia directa constituye una estrategia común y útil para evadir el aparato represivo.

La diferencia en los roles de género implica una lógica distinta en el ejercicio del poder. Para efectos analíticos se establecen dos categorías entre las mujeres entrevistadas: las mujeres-instrumento y las líderes. Las primeras se caracterizan por tener posibilidades mínimas de tomar decisiones; en ellas prevalece el acatamiento de instrucciones generalmente de figuras masculinas, con un rango levemente superior en la estructura. Es importante señalar que en este nivel muchas de las mujeres consultadas no se reconocen como parte de una estructura criminal. Por lo general, el contacto con la organización es mínimo y tiende a ser con una sola persona y suelen desconocer el funcionamiento del grupo organizado.

Por su parte, las mujeres que ostentan cierto nivel de liderazgo tienen la posibilidad de tomar decisiones para sí mismas, pero también para dar instrucciones. Cuentan con personas “colaboradoras” para atender las distintas tareas a su cargo. En este nivel toman protagonismo las características señaladas relativas a las habilidades estratégicas de las mujeres para el manejo del negocio, así como el hecho de ser menos violentas. Sin embargo, aquí se debe hacer una acotación, pues el nivel de violencia es menor en relación con el ejercicio de poder de otros hombres, pero no cuando se compara con las mujeres en el nivel instrumental.

De acuerdo con Salazar y Madrigal (2025), las dos mujeres con poder que participaron en el estudio destacan por sus capacidades de negociación y empatía, lo que a su vez se ve permeado por los roles de género socialmente construidos,

en especial el de cuidado. Señalan que han ganado el respeto del grupo a través de la escucha, de entender las circunstancias vitales de otros miembros de la organización, de buscar alternativas para resolver problemas que van más allá de las amenazas, la intimidación e incluso la muerte.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**MUJERES EN EL MERCADO ILÍCITO DE DROGAS,**  
véase Salazar y Madrigal, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Cambios en la inversión social en capacidades humanas desvinculados de prioridades de desarrollo

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Desde sus inicios, el *Informe* ha valorado el desempeño en este ámbito, tanto en lo que respecta al financiamiento y prioridades de inversión social pública (ISP), como a la oferta de servicios de la política social. En esta sección se examinan con especial cuidado los recursos hacia esta inversión con énfasis en el 2024. Su financiamiento ha venido experimentando una pérdida de prioridad fiscal como resultado de las políticas restrictivas que el país ha aplicado a lo largo de la presente década.

Por inversión social pública se entienden los recursos que el Estado destina a financiar las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea para ofrecer de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), suministrar transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales o para financiar instituciones, públicas o privadas, que proveen bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

La principal constatación en esta edi-

ción del *Informe* es que en el 2024 se dio una recuperación de la ISP, luego de varios años de estancamiento. Se trata de una recuperación parcial y asimétrica. Parcial porque el aumento experimentado (2,2% en términos real per cápita) no altera su prioridad fiscal (68% del gasto del gobierno general) y macroeconómica (20% del PIB). Además, así como en el año 2023, el crecimiento se sustenta principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del régimen IVM de la CCSS. Si se excluye este componente, la ISP varía apenas un 0,4%. Es asimétrica, pues el aumento de la inversión en algunos programas y servicios sociales selectivos y, en menor medida, en los servicios educativos básicos coexiste por cuarto año consecutivo con una reducción en los recursos dirigidos a las becas y transferencias monetarias condicionadas. Además, la inversión en salud se contrae por tercer año consecutivo.

La evolución de la ISP en los últimos años parece indicar que el país transita por un cambio estructural regresivo en las prioridades de su política social. Varias razones sustentan esta apreciación. La primera es que prosigue una época de estancamiento en el financiamiento que ya roza una década, con poco margen fiscal para aumentarlo a corto plazo. Este comportamiento contrasta con la expansión observada durante el período 2007-2017, que permitió, casi 30 años después, superar los máximos niveles históricos de inversión por persona alcanzados en 1980. La segunda es que los recursos dirigidos a los programas sociales universales sufren una continua contracción, tanto en la educación pública como, recientemente, en salud. Con algunos altibajos, la política social selectiva sigue siendo un destino minoritario y sin crecimiento desde el año 2010. De este modo, el rubro de las pensiones contributivas se convierte en el principal destino de la inversión social, que cada vez demanda más recursos debido al envejecimiento de la población y a la mayor cantidad de trabajadores con derecho a la jubilación.

El análisis de la ISP se basa en el estudio de Trejos (2025) como insumo para este capítulo, el cual estima, de manera

muy detallada, los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.6 sintetiza algunos aspectos metodológicos sobre las estimaciones de Trejos (2025).

### Recuperación parcial y asimétrica de la inversión social

La inversión social pública real aumentó en el 2024. Así como el año anterior, el resultado se sustenta principalmente en la expansión de la inversión en las pensiones contributivas, particularmente las del régimen IVM de la CCSS, que muestra un rápido crecimiento en los dos últimos años. Los recursos dirigidos a los servicios sociales selectivos también se incrementaron.

Visto en su conjunto, en el primer quinquenio del decenio del 2020 se experimentó una ligera recuperación de la inversión social en términos reales, al acumular un aumento del 8% (3% por habitante). Este incremento resulta insuficiente para retomar su prioridad macroeconómica, la cual se sitúa similar a la de 15 años atrás, ni su prioridad fiscal, que es la más baja del primer cuarto de siglo XXI. Estos temas se analizan con detalle en los siguientes apartados, iniciando con el resultado del corto plazo y luego contrastándolo con el período 2000-2023.

### Nuevo aumento de la ISP en 2024 no altera su prioridad fiscal y macroeconómica

En el 2024, la inversión social pública (ISP) real total creció un 3,1% (2,2% cuando se calcula por habitante), aumento que resulta ligeramente mayor al observado el año anterior. En ambos años el aumento del gasto en pensiones contributivas explica este comportamiento, pues, si se elimina este rubro, la ISP real por persona se mantuvo prácticamente estancada.

La ISP es el equivalente al 20,1% del PIB, con un leve aumento con respecto al 2023. Este crecimiento es insuficiente para retomar la prioridad macroeconómica de los últimos 15 años (gráfico 2.30b). Se trata de una mejora marginal que se concentra en los servicios de protección social y, por ende, en los servicios

## Recuadro 2.6

### Aspectos metodológicos en las estimaciones de la inversión social pública

Las estimaciones de la inversión social pública (ISP) utilizan la información generada y que proporciona la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público. Se complementa con los datos que proveen las principales instituciones públicas.

Trejos (2025) parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal orientado a mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, pone la atención en un componente central de la ISP: las políticas sociales selectivas y el papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para desagregar la ISP, Trejos (2025) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que se encuentran dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega el seguro de salud de la CCSS por nivel de atención y el Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres y de la Junta de Protección

Social (JPS) el pago de los premios de lotería, por ser empresas auxiliares, así como el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, entre estos el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales del Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

En los últimos años se ha enfrentado limitaciones para realizar las estimaciones, debido a problemas en los registros de algunas transacciones, por la desaparición de las bases de datos que publicaba la Contraloría General de República (CGR) y por reformas legales sobre los órganos desconcentrados<sup>12</sup> que obliga a ir a buscarlos dentro de los presupuestos ministeriales. Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa, más allá de la publicada por la STAP, información que no siempre está disponible al menos con el detalle requerido ni con la oportunidad deseada.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Trejos, 2025.

contributivos y selectivos y en las transferencias corrientes.

La ISP sigue perdiendo prioridad fiscal, aunque se mantiene como el principal destino del gasto del gobierno general (68% del total). En el 2024, esa prioridad fue de 1,5 puntos menos que en el 2023, el nivel más bajo del presente siglo. El mayor crecimiento de otros rubros del gasto, en particular el pago de intereses

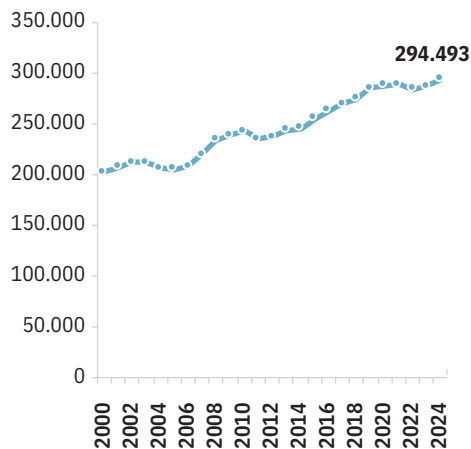
de la deuda pública es la principal causa de este deterioro.

La composición de la ISP no evidencia mayores cambios en el corto plazo. La función de protección social se mantiene como la más importante: en el 2024 se destinó un 35% del total, casi un punto porcentual más que el año previo, siendo la única en crecer por encima de la media. Educación y salud son las otras dos

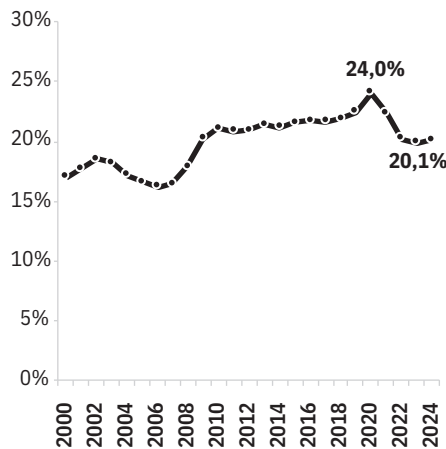
Gráfico 2.30

### Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>, como porcentaje del PIB y del gasto del Gobierno General

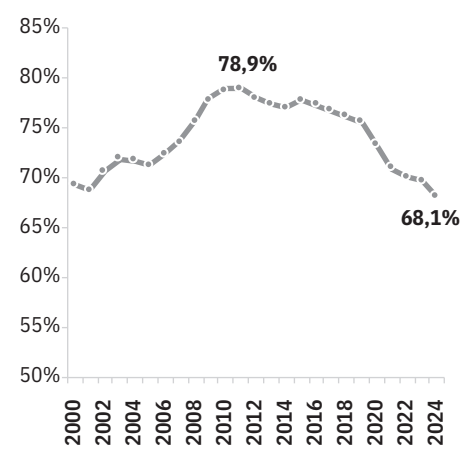
a) Por habitante (colones)



b) Porcentaje del PIB



c) Porcentaje del gasto del gobierno general



a/ En colones del año 2000, deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.  
Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

funciones que concentran partes importantes de la inversión social, con el 28% y 26%, respectivamente. La función de vivienda y territorio aporta un décimo, y cultura y recreación no llega ni al 1%.

La agrupación de los programas por criterio de acceso mantiene a los servicios universales como los destinos dominantes, pues concentran más de la mitad de la ISP (52%). A estos les siguen los servicios contributivos (pensiones), que absorben un 29%. Los servicios o programas sociales selectivos dan cuenta de un 11% de la ISP, mientras que los servicios con restricciones de acceso aportan el 8% restante. Como los servicios contributivos y selectivos son los únicos que crecen por encima de la media, ganan casi dos puntos porcentuales de participación, a costa de los otros (Trejos, 2025).

#### Fuerte expansión del gasto en pensiones y caída en salud

En el 2024 la inversión en protección social registra una amplia expansión real por segundo año consecutivo. Ese año creció un 6,6%, el cual se agrega al también significativo aumento observado en

el año previo (4,7%). En este rubro, las pensiones contributivas son el programa dominante, pues concentran el 82% de los recursos. Dentro de estas, el régimen IVM de la CCSS aporta el 47%, mientras que aquellos con cargo al presupuesto nacional representan el 35%. Las pensiones no contributivas, financiadas principalmente por el Fodesaf y administradas por la CCSS, aportan el 6%, de manera que los programas de pensiones son responsables del 88% de la inversión social pública en protección social. El 12% restante está dirigido a apoyar a distintos grupos vulnerables a través de programas selectivos, que pueden atender la pobreza u otras vulnerabilidades sociales.

La inversión pública en educación tuvo un leve aumento (1,2% por persona), lo que le permite salir de los números rojos (negativos) por primera vez en cuatro años y corta una racha contractiva. Sin embargo, resulta insuficiente para revertir la caída experimentada en ese período. El aumento en el 2024 se concentró en los niveles de preescolar y primaria, mientras que se contrajo la educación después de la secundaria y los incentivos

para estudiar, en especial las transferencias monetarias condicionadas denominadas “Avancemos” (gráfico 2.31).

La inversión en salud siguió perdiendo recursos reales (-1,2%) por tercer año. Con ello, se ubica por debajo de la alcanzada en el 2021, pero por encima del período prepandemia. Como prioridad macroeconómica, en el 2024 se sitúa en el 5,3% del PIB. La contracción se concentra en los servicios relacionados principalmente con la CCSS. Por el contrario, los vinculados al Ministerio de Salud evidencian una clara expansión real.

La inversión social pública en vivienda y territorio mostró una leve contracción en el 2024 (-0,2%), explicada sobre todo por la caída en los recursos de los servicios municipales, a pesar del aumento en los servicios de vivienda y suministro de agua (gráfico 2.31).

La última función es cultura y recreación, la cual presenta una contracción real en el 2024 (-3,1%). Con ello se pone fin a dos años de expansión que resultaban, de todos modos, insuficientes para compensar el deterioro sufrido durante la pandemia. Esta función absorbe

únicamente el 0,6% de la ISP total, el nivel más bajo de los últimos 25 años.

El aporte relativo de cada función en la variación de la ISP real por habitante evidencia que la inversión en educación explica un 16% del crecimiento total. Se compensa con el aporte negativo de las funciones de salud, principalmente, y en menor medida, de vivienda y cultura.

Esto significa que la protección social da cuenta prácticamente de la totalidad de la expansión observada en el 2024. Cuando los programas se organizan por criterios de acceso de la población a su disfrute, la expansión de la inversión social real se concentra en los servicios contributivos (7%) y selectivos (4,8%), estos últimos luego de tres años de contracción. Los servicios universales como la educación pública, los servicios de salud, el suministro de agua y los servicios municipales, que aglutinan más de la mitad de la ISP, muestran una leve contracción (-0,3%). Por último, los servicios restrictivos completan un quinquenio de malos resultados en su inversión social real.

### Aumento de la inversión social selectiva se concentró en pocos programas

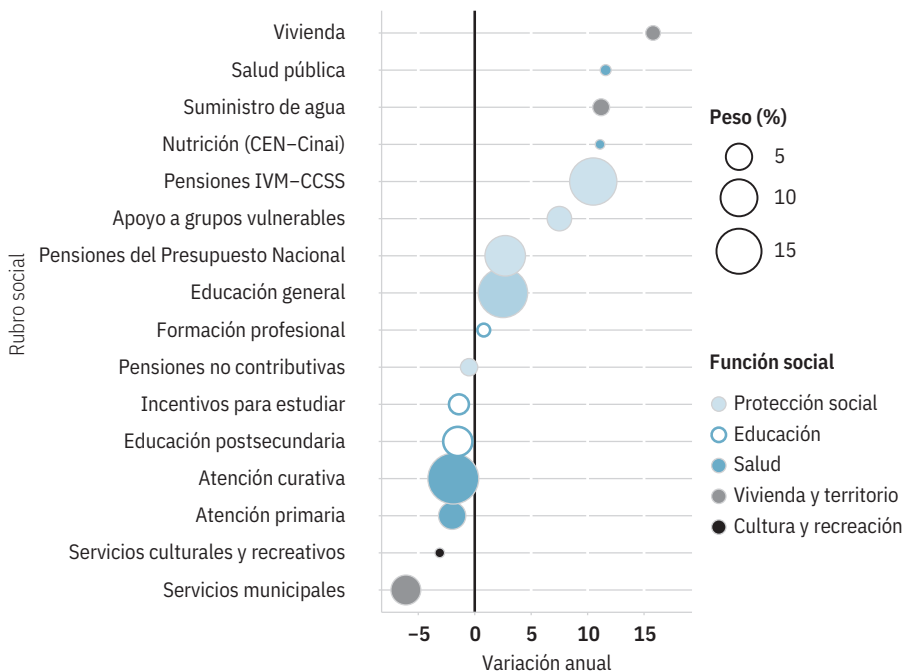
La política selectiva provee servicios públicos a grupos específicos de la población, usualmente aquellos en situación de vulnerabilidad. A diferencia de las políticas universales, que invierten en la creación de capacidades de largo plazo para la mayoría y hasta todas las personas habitantes del país, las selectivas tienen objetivos más acotados, tanto porque se concentran en ciertos segmentos de la población como porque se plantean metas a corto plazo.

En Costa Rica las políticas selectivas han sido una herramienta de gran importancia para, entre otros aspectos, reducir las carencias de los hogares en condición de pobreza o para asegurar, mediante becas, el acceso a la educación. Sus programas son ejecutados por una gran cantidad de instituciones y el Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento.

Este Fondo fue creado en 1974 (Ley 5662) y tuvo una importante reforma

Gráfico 2.31

### Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por rubro, según función social y peso relativo<sup>a/</sup>. 2023-2024 (porcentajes)



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2024 y el color identifica la función social.

Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

en el 2009 (Ley 8783), mediante la cual se consolidaron algunos programas, se mantuvo el impuesto del 5% sobre las planillas como una de sus dos fuentes de financiamiento y el aporte adicional del Gobierno, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas (ahora sobre el valor agregado, IVA), se establece en el equivalente a 593.000 salarios base que utiliza el Poder Judicial para fijar multas y penas. Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

El Fodesaf gira los recursos a distintos programas sociales para complementar su financiamiento. Representa el 68% de la inversión social selectiva en el 2024, en programas o proyectos de 17 instituciones, dos de la esfera privada y dos municipalidades.

Con la incorporación de los órganos desconcentrados dentro del presupuesto nacional a partir del 2021, el rastro a los ingresos del Fondo por fuente se pierde, pues la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) no recibe ni controla los ingresos correspondientes al impuesto sobre la planilla, ni a la transferencia del Gobierno más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo<sup>13</sup> (MTSS, 2022a y 2022b). Con ello, el Fodesaf deja de percibir otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores, intereses y recuperaciones.

Durante la década previa a la pandemia, la transferencia del Gobierno al Fodesaf tendió a cumplirse y ayuda a explicar la fuerte expansión real que mostró el Fondo en esa década en sus ingresos reales. No obstante, la principal



fuente de crecimiento es el impuesto sobre la planilla, la cual aumentó su participación del 52% en el 2010 al 55% en el 2019 y que en los años pospandemia sigue creciendo, hasta aportar el 66% en el 2024 (gráfico 2.32).

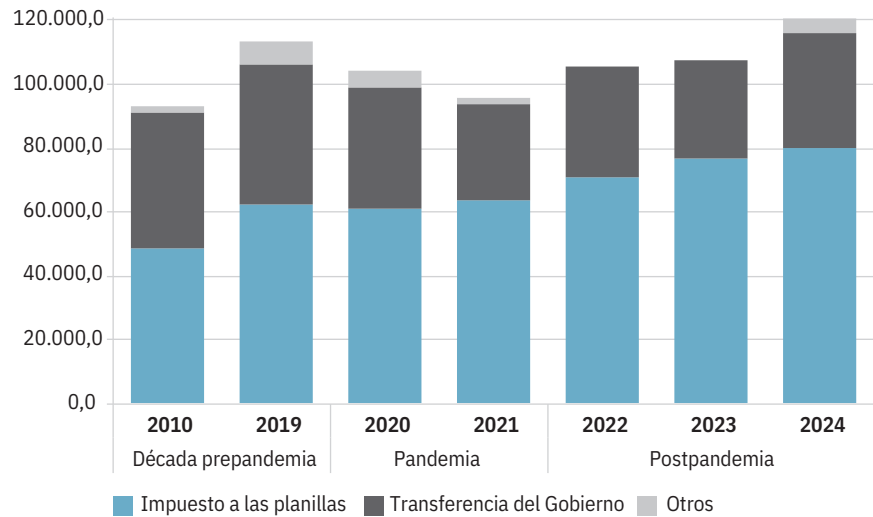
La inversión social pública en políticas selectivas creció de manera importante en el último año (4,8%) y, como fue visto, en ciertas regiones se convirtió en uno de los factores que ayuda a explicar la reducción de la pobreza en el 2024. Absorbieron el 11% de la ISP total, 0,2 puntos porcentuales más que en el 2023 y su prioridad macroeconómica se situó en el 2,3% del PIB. Este crecimiento viene precedido por tres años de contracción o estancamiento, luego de su fuerte expansión en la pandemia. El aumento del 2024, insuficiente para revertir las reducciones de años anteriores, puede originarse en una sentencia de la Sala Constitucional, a solicitud de algunas personas diputadas, lo cual obligó al Ministerio de Hacienda a girar los recursos de ley y a certificar el déficit acumulado.

El aumento de la inversión selectiva real no fue generalizado. Los incentivos para estudiar se redujeron (-1,4%), al igual que las pensiones no contributivas (-0,5%). Fueron otros programas los que impulsaron el alza, en particular, la atención de hogares pobres y el acceso a la vivienda. En el último quinquenio, los incentivos para estudiar han caído un 21% acumulado, especialmente por el programa Avancemos.

Finalmente, en el 2024 los ministerios vinculados con el sector social disfrutaron de una mayor holgura fiscal. Sin embargo, aún no se recibe la totalidad de lo señalado por la ley de equilibrio fiscal del 2018. El incumplimiento en el monto de la transferencia del Gobierno central viene desde el 2020, primer año de la pandemia, lo cual significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos acumulados durante los últimos cinco años por 237.000 millones de colones, si se compara con el monto de los recursos recibidos en el 2019, y de 322.000 millones si se contrasta con los salarios base que, de acuerdo con la legislación vigente, debiera recibir.

Gráfico 2.32

### Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf (en millones de colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno Central.  
Fuente: Trejos, 2025, con datos de la STAP, Fodesaf y MTSS.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INVERSIÓN SOCIAL SELECTIVA Y FODESAF

véase Trejos, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### En marcha cambio estructural regresivo en las prioridades de la inversión social

En el período 2000-2024, los servicios universales (salud y educación, principalmente) perdieron peso dentro de la inversión social y crecieron los programas contributivos. En el año 2000, la inversión social se distribuía casi en partes iguales entre salud (29,6%), educación (29,4%) y protección social (29,1%). La expansión durante la primera década del siglo generó cambios en la estructura de gasto. De esta manera, en el 2010, la educación se convirtió en el destino más importante (34%), seguida por la salud (28,3%) y la protección social (27,2%). Sin embargo, la agudización de los

problemas fiscales del país hacia finales de la segunda década del siglo XXI no solo cortó la expansión en el financiamiento de la ISP sino que, además, modificó su distribución debido a decisiones políticas de los gobiernos de turno.

En los últimos años, educación y salud perdieron prioridad, mientras que protección social emergió como el principal destino, impulsado por el aumento de las personas con derecho a una pensión contributiva. En consecuencia, en el 2024 la educación representó un 28,3%, siendo reemplazado del primer lugar por la protección social (35,1%), especialmente por las pensiones; mientras que salud cayó al tercer lugar (26,1%). El envejecimiento de la población va a acaparar cada vez más recursos públicos, como era predecible desde hace décadas. Si no se toman las medidas para dar más solvencia y eficiencia al gasto público, puede ir en detrimento de las personas jóvenes y la salud de toda la población.

La conclusión que el *Informe* deriva de los cambios antes comentados en la estructura de gasto de la ISP es que se encuentra en marcha un cambio

estructural regresivo en las prioridades de la política social: en el marco de la contención del gasto social, se debilita de forma progresiva el financiamiento de las políticas universales, claves para el desarrollo humano del país, y emerge con fuerza el gasto en protección social (pensiones y asistencia social).

### Se alarga época de estancamiento de la inversión social

El primer cuarto del siglo XXI ha sido un período de importantes contrastes. Ciertamente, la inversión social por habitante aumentó en esos años, pues pasó de 203.587 colones por persona en el año 2000, a 285.860 en el 2019 y a 294.493 en el 2024. Sin embargo, comprende ciclos distintos: uno de amplia y generalizada expansión de la ISP real, al inicio del período; años atípicos de atención a una pandemia que impulsó gastos en los servicios de salud y protección social; y, finalmente, volatilidad sin un sendero de crecimiento en los años pospandémicos.

Visto en su conjunto, el crecimiento de la ISP se ha desacelerado en los últimos años. De un promedio del 1,8% en las primeras dos décadas del siglo XXI se pasó a un 0,5% de crecimiento anual entre el 2022 y el 2024.

Los ciclos que la inversión social ha experimentado son evidentes cuando se analizan la prioridad macroeconómica y fiscal. Pasó de representar un 17% del PIB en el año 2000 a un 22,5% en el 2019, para descender a un 20,1% en el 2024. Con respecto al gasto del Gobierno Central, también hubo un aumento importante entre el 2000 y el 2019 (de 69,3% a 75,5%), pero baja a un 68,1% en el 2024.

### Caída en la prioridad del financiamiento a programas sociales universales

La pérdida de la prioridad social de la inversión en educación es una tendencia que se arrastra desde el año 2017 (Trejos, 2025). Entre ese año y el 2024 su peso dentro de la ISP cayó en -6 puntos porcentuales y la sitúa con la prioridad social más baja en los últimos 25 años. En el 2024, su prioridad macroeconómica fue

la más baja en dos décadas, apenas el 5,7% del PIB, muy lejos de la obligación constitucional de destinar un mínimo del 8% del PIB. La educación general, una política universal dirigida a toda la población, se ha contraído un 10% entre el 2019 y el 2024.

El otro sector social con un enfoque universal que se ha reducido luego de la pandemia es la inversión en salud (-3,4%; gráfico 2.33). Se han presentado recortes tanto en la atención primaria (-1,7%) como en la curativa (-1,3%), ambos servicios los suministra la CCSS.

En cambio, protección social en el 2024 fue el principal destino de la inversión social pública: un 35% del total, con un incremento de 1,5 puntos con respecto al 2023 y de 8 puntos si se compara con el 2010. Casi todos sus rubros crecieron, con excepción de las pensiones no contributivas, las cuales cayeron medio punto porcentual, luego de cuatro años de expansión.

### Pensiones se convierten en el principal destino de la inversión social

Las pensiones contributivas comprenden dos grandes programas con dinámicas distintas: el seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS (IVM) y los regímenes con cargo al presupuesto nacional.

La inversión real en las pensiones contributivas se expandió un 8% durante el 2024, un fuerte crecimiento. Como parte de esta, el régimen IVM continúa como el de mayor crecimiento, con una tasa anual real del 11,5%. Los ajustes propuestos al régimen en cuanto a cerrar la pensión anticipada, aumentar la contribución y la edad de retiro pudo haber generado que las personas con ese derecho se acogieran de una vez, lo cual ayuda a explicar el crecimiento de los últimos años.

Por el contrario, las pensiones con cargo al presupuesto nacional muestran un crecimiento mucho más modesto (3,5%) que, aunque importante, es más moderado. En la década previa a la pandemia crecieron a menos de la mitad de lo que aumentó el IVM. Visto en términos por habitante, durante el último quinquenio, la inversión de estas pensiones

acumula un aumento de solo 0,6% en comparación con un incremento acumulado del 43% en el IVM.

### Política selectiva sigue siendo un destino minoritario y sin expansión de largo plazo

La inversión social en servicios sociales selectivos en el 2024, pese a su aumento de corto plazo, sigue representando el 11% de la ISP total, similar al que ostentaba en la primera década del siglo XXI. Su pico de importancia ocurrió durante el primer año de la pandemia por covid-19, cuando subió al 14% de la inversión social total, producto principalmente del Bono Proteger, diseñado para atender a los grupos vulnerables gracias a las medidas implementadas para controlar la emergencia sanitaria.

Dentro de los programas selectivos, los incentivos para estudiar son los que absorben una mayor porción de la inversión social (25%). Sin embargo, han perdido participación en los últimos años (eran el 29% en el 2010). Les siguen el apoyo a grupos vulnerables y las pensiones no contributivas (con una quinta parte aproximadamente), sin cambios considerables en la última década. La atención a hogares pobres sí mostró un aumento en el 2024 con respecto a los años anteriores y absorbieron el 15% (eran el 12% en el 2010).

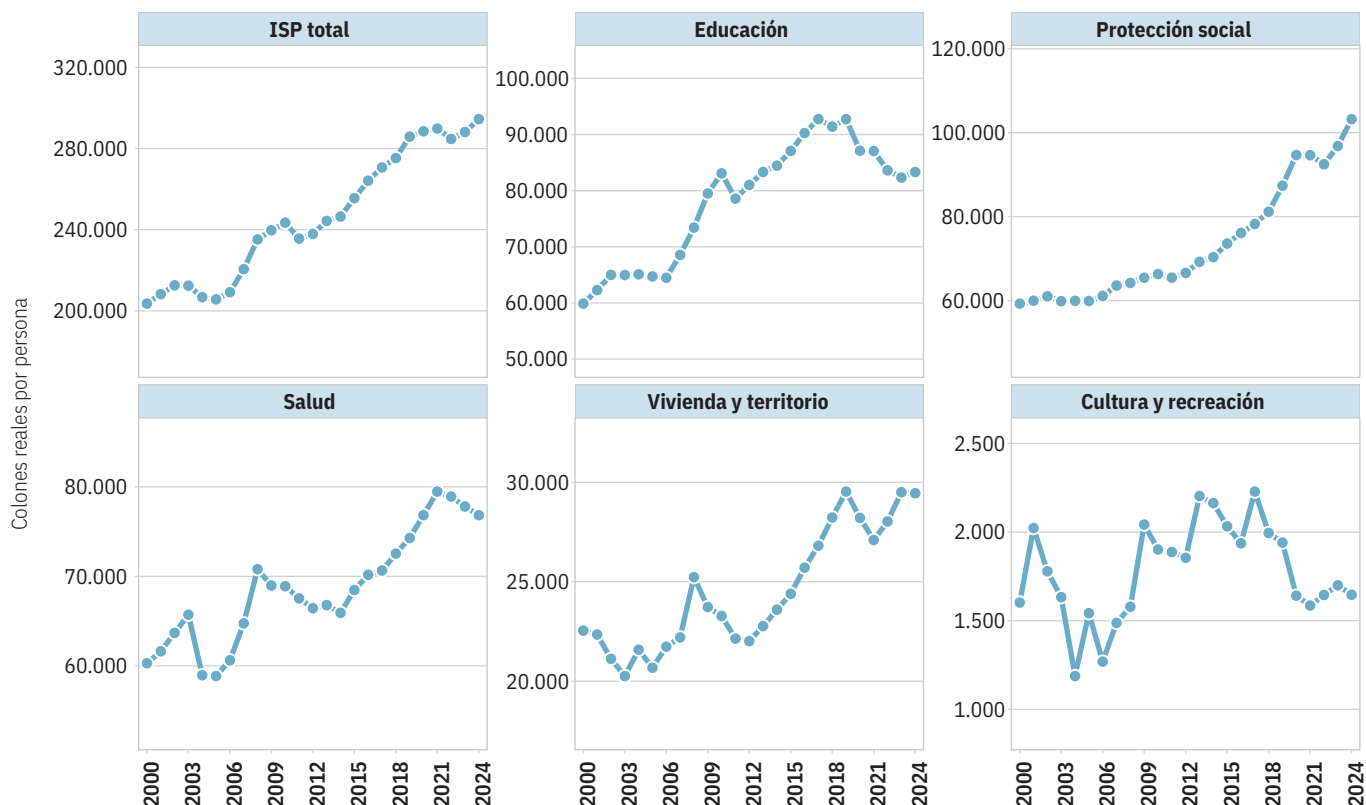
Por su parte, el acceso a vivienda ha perdido peso en la última década, al pasar de un 18% en el 2010 a un 13% en el 2024, principalmente por menores recursos para el programa del bono de la vivienda del Banhvi. La red de cuidado no ha aumentado su importancia desde el año 2019, al mantenerse en un 9% (ver próxima sección para un análisis a profundidad).

En resumen, la inversión social selectiva no ha tenido cambios significativos en los últimos quince años que le permitan ganar importancia dentro de la ISP total, ni tampoco se han dado modificaciones trascendentales en la priorización de la distribución de sus recursos, ni se han creado nuevos programas de gran escala dirigidos a grupos vulnerables, con excepción de la red de cuidado.



Gráfico 2.33

**Evolución de la inversión social pública (ISP) por habitante, según función social**  
(colones reales del 2000)<sup>a/</sup>



a/ En colones del año 2000, según el deflactor implícito del gasto de consumo del gobierno general de Cuentas Nacionales. Es importante señalar que la escala del eje vertical es variable, es decir, se ajusta a los montos de cada sector.

Fuente: Trejos, 2025, con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**  
véase Trejos, 2025, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Derechos de la población adulta mayor sin políticas públicas para financiar creciente demanda por servicios de atención**

El Estado de bienestar social costarricense ha logrado avances significativos en las últimas décadas. Sin embargo, diversas ediciones de este Informe han documentado fragmentaciones y limitaciones en la provisión de servicios para atender a todos los segmentos vulnerables de la población, entre ellos las personas adultas mayores, en situación de dependencia o con discapacidad. Tampoco ha logrado consolidar un sistema de cuidado infantil

con acceso universal para todos los hogares que requieran estos servicios, sin importar su condición socioeconómica.

El país tiene un marco normativo vigente que sustenta el derecho a los servicios de cuidados de personas desde el ámbito público. Sin embargo, no cuenta con el financiamiento necesario para cumplir con establecido en la Política Nacional de Cuidados (PNC) 2021-2031, ni siquiera para ampliar las coberturas, que siguen siendo muy bajas, y está muy lejos de cubrir la demanda, tanto de cuidado infantil como de personas en dependencia. La mayoría de estos servicios siguen siendo asumidos por las mujeres en el ámbito privado de sus hogares

lo cual limita sus posibilidades de inserción laboral y poder cotizar para una pensión. En este sentido, consolidar un sistema de cuidados es estratégico para el crecimiento económico y el desarrollo humano del país. A esto se suma un factor que genera presiones por nuevos servicios de atención por parte de la red de cuidado: el acelerado envejecimiento poblacional.

Costa Rica es el país latinoamericano que envejece más rápidamente, en un plazo menor del que les tomó a otros países desarrollados. Tres factores se combinan para intensificar este envejecimiento: la caída sostenida de la tasa de fecundidad, la más baja en América; una elevada esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad, producto de su sistema de seguridad social.

Los sucesivos gobiernos han promovido el desarrollo de servicios para personas en situación de dependencia, orientados principalmente a poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, esta oferta resulta limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide abordar de forma adecuada las necesidades actuales y futuras en este ámbito. Además, los servicios de atención para la población adulta mayor son costosos y excluyentes si se obtienen en el mercado; es decir, solo los segmentos de hogares de mayores ingresos podrían asumir estos costos por tiempo indefinido.

Para aliviar la carga de los costos que implica un envejecimiento digno sobre los sistemas de salud y las familias, resulta relevante enfatizar en la prevención de la dependencia entre las personas adultas mayores, pues esto reduciría la demanda de servicios sanitarios y la necesidad de cuidados prolongados y hospitalizaciones. Es importante adoptar un enfoque que considere la promoción de la salud, la mejora de la autonomía y la prevención de enfermedades, al involucrar activamente tanto a los sistemas de salud como a la comunidad, las familias y las propias personas mayores.

### Marco legal vigente sustenta el derecho a los servicios de cuidados de personas

Costa Rica ha sentado las bases para tener un sistema de cuidados, mediante el desarrollo de un entorno institucional para implementar políticas públicas en esta materia. Así surgió la Política Nacional de Cuidados (PNC) 2021-2031, que establece un sistema de servicios que coordina la oferta pública y privada. Esta política, junto con su plan de acción, es oficializada y declarada de interés público mediante Decreto Ejecutivo N.º 42878-MP-MDHIS del 03 de marzo del 2021.

Posteriormente, en el 2022, por medio de la Ley 10.192, se creó el Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas adultas y personas adultas mayores en situación de dependencia (Sinca), cuyo objetivo es optimizar “los recursos y la articulación de los servicios de atención para garantizar la calidad de vida de las personas sujetas de cuidados y de las personas cuidadoras” (artículo 1).

Su contenido prestacional consta de: a) residencias de larga estancia, b) centros de día, c) servicios de atención domiciliar, d) teleasistencia domiciliar y e) transferencias monetarias para el cuidado en el entorno familiar. El modelo de gestión involucra la participación de doce instituciones del ámbito sociosanitario<sup>15</sup>. Además, como parte del IMAS se creó la Secretaría Nacional de Cuidados, desde la cual se gestionan las cuatro áreas sustantivas del sistema: prestación de servicios, inteligencia de datos, calidad y empleabilidad y gestión de recursos.

Una vez concluida la vigencia del Plan de Acción 2021-2023, el IMAS llevó a cabo una evaluación para identificar los principales avances y desafíos para continuar avanzando hacia los objetivos de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031. De esta forma surgió el Plan de Acción 2024-2026, el cual establece líneas de acción prioritarias asociadas a los cinco ejes estratégicos. Resalta que es necesario seguir fortaleciendo la estructura institucional del sistema y asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.

En octubre del 2024, el IMAS realizó el lanzamiento de la plataforma Cuidar.cr

como un espacio para conectar a quienes necesitan cuidados con personas cuidadoras laborales y capacitadas (IMAS, 2024). Además, ofrece una sección informativa sobre los servicios del Sinca, así como una variedad de cursos y herramientas para promover el autocuidado y la autonomía. Esta implementación se da con la colaboración financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Plan de Acción 2024-2026 también incluye algunos proyectos desarrollados por municipalidades específicas, como la de Curridabat, con el plan de comunicación a personas cuidadoras; y la de Heredia, con el servicio de teleasistencia, dirigido principalmente a personas que viven solas y se encuentran en situación de pobreza.

Además de las iniciativas del IMAS, existen una serie de programas para las personas adultas mayores y para las personas con discapacidad, muchas de las cuales requieren cuidados especiales. Debe recordarse que la dependencia es un estado distinto de la discapacidad, que no se define por limitaciones permanentes causadas por barreras en el contexto, sino por una pérdida de capacidad funcional de tal magnitud que le impide a la persona realizar sin ayuda actividades necesarias para su vida diaria (Redondo, 2021).

Se considera dependiente a quien carece de autonomía física, mental, sensorial, psíquica o intelectual; enfrenta dificultades para desarrollar actividades diarias, requiere apoyo de terceros para mantener su autonomía remanente, y necesita apoyos durante gran parte de su vida (Fredriksen-Goldsen y Bonifas, 2017; Jara-Maleš y Chaverri-Carvajal, 2020). El recuadro 2.7 sintetiza la definición del baremo de valoración de la dependencia en el país.

El estudio que esta edición hace sobre la situación de los servicios de la red de cuidado se basa en la investigación de Chaverri-Carvajal (2025), financiada con recursos de la Fundación Yamuni Tabush. Analizó la oferta de servicios de cuidado diurno, residencial y de domicilio para la población adulta mayor en Costa Rica, con el fin de identificar sus fortalezas, debilidades y

brechas. Chaverri-Carvajal (2025) propone un sumario de discusiones en el corto, mediano y largo plazo con alternativas innovadoras para ampliar la cobertura de estos servicios y garantizar su sostenibilidad financiera, al considerar las particularidades del contexto costarricense y los desafíos planteados por los cambios demográficos, epidemiológicos y sociales.

### Acelerado envejecimiento poblacional crea fuertes presiones por nuevos servicios

Este apartado analiza la oferta de servicios que actualmente funcionan en el país, tanto los centros de atención diurna, los servicios a domicilio y las residencias. Mediante una consulta telefónica a establecimientos ubicados en todo el país, se indagó los servicios ofrecidos, así como los costos mensuales. En general, se observa que la oferta actual es costosa y excluyente para la mayoría de hogares, en especial aquellos sin acceso al subsidio estatal. Esta situación crea una amplia y creciente brecha entre el financiamiento público y nuevas demandas por estos servicios en los próximos años.

### Costa Rica entre los países latinoamericanos que envejece con mayor rapidez

En el período 2000-2024 prácticamente se duplicó la cantidad de personas adultas mayores en Costa Rica. Esta situación se explica por tres razones: la caída sostenida de la tasa de fecundidad, la más baja en las Américas; una elevada esperanza de vida y bajas tasas de mortalidad. Estos factores, en conjunto, desencadenan un cambio demográfico, caracterizado por un rápido incremento de la proporción de población de 65 años y más.

La caída en los nacimientos ha llevado a Costa Rica a una situación de fecundidad ultrabaja desde el año 2020, con menos de 1,3 hijos/as por mujer (gráfico 2.34). La esperanza de vida ha aumentado, factores que ocasionan un envejecimiento poblacional más rápido que el de países con mayores ingresos (Aranco et al., 2018). Finalmente, según proyecciones de la División de Población

## Recuadro 2.7

### Baremo de valoración de la dependencia

El baremo de valoración de la dependencia para Costa Rica, establecido en la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, define la dependencia como la limitación permanente de la autonomía física, mental, intelectual o sensorial que le impide a la persona realizar actividades básicas de la vida diaria sin ayuda externa.

Los criterios incluyen la dificultad para llevar a cabo estas actividades, la necesidad de asistencia y la permanencia de la situación. El sistema se clasifica en cuatro niveles: 1) sin dependencia, 2) dependencia leve, 3) moderada y 4) severa. La escala resultante, de 0 a 100, proporciona una perspectiva holística, permitiendo sumar limitaciones leves en diversas actividades para reflejar la necesidad de apoyo (Terra, 2022).

El baremo se centra en determinar la necesidad de apoyo en 68 tareas, organizadas en 13 actividades de la vida diaria, al tiem-

po que evalúa tres dimensiones: el nivel de desempeño de la persona en cada tarea, el tipo de apoyo requerido y la frecuencia de dicha necesidad.

La dependencia aumenta en función de la cantidad de actividades y tareas que demandan asistencia y la intensidad de este apoyo. Esta metodología busca ofrecer una evaluación objetiva y libre de interpretaciones subjetivas del valorador, brindando una medición confiable de la dependencia y objetividad a la hora de asignar cada servicio.

Además, incorpora ajustes para necesidades específicas como la toma de decisiones y la autonomía comunitaria, en línea con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con lo cual se promueve la inclusión social de personas en situación de dependencia.

Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025.

de Naciones Unidas, la proporción de personas adultas mayores pasará del 13% en el 2015 al 30% en el 2050. Además, la población de 80 años o más se cuadruplicará en el mismo período.

El rápido envejecimiento poblacional plantea desafíos significativos para los sistemas de salud y los cuidados de larga duración. Actualmente, las mujeres son quienes asumen la mayor parte de la carga familiar del cuidado, situación que genera una sobrecarga de trabajo no remunerado y limita las oportunidades laborales y de desarrollo personal (Batthyány, 2023), lo cual contribuye a perpetuar aún más las desigualdades de género. Sin embargo, los cuidados familiares no alcanzarán a resolver las necesidades de cuidado producidos por el rápido envejecimiento poblacional.

Entre otras razones, el deterioro progresivo de la salud asociado al

envejecimiento incrementa la necesidad de servicios especializados debido a la pérdida gradual de capacidades, tanto físicas como mentales, y una mayor predisposición a contraer enfermedades. Estos factores hacen que sea más probable que este grupo pierda progresivamente autonomía para realizar actividades básicas, volviéndose dependientes. Así lo revela la Encuesta Nacional sobre Discapacidad 2023 (Enadis): la prevalencia de discapacidad aumenta de forma significativa con la edad, alcanzando un 37,4% en las personas de 65 años y más.

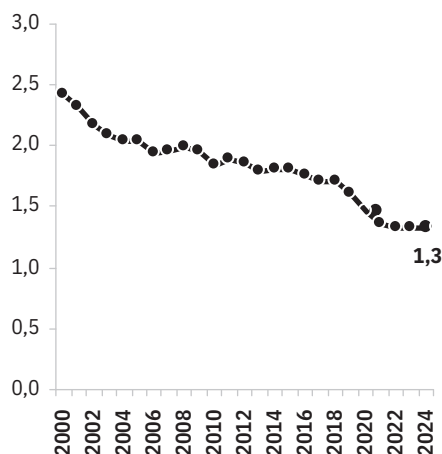
### Oferta de servicios de cuidado es costosa y excluyente

Hasta la creación del Sinca, el país había promovido el desarrollo de servicios para personas en situación de dependencia, orientados principalmente a poblaciones de bajos recursos. Sin embargo, esta

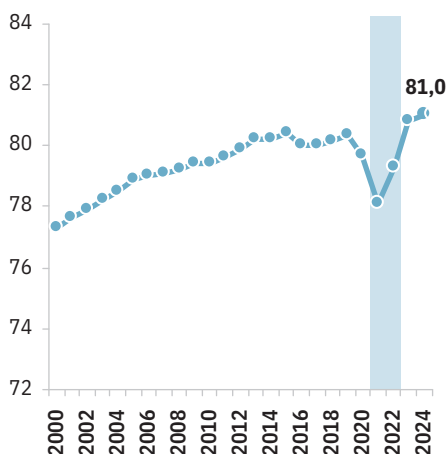
Gráfico 2.34

Indicadores demográficos seleccionados

a) Tasa de fecundidad



b) Esperanza de vida al nacer<sup>a/</sup>



a/ El área celeste representa la pandemia por covid-19. Fuente: Chaverri Carvajal, 2025, con datos de la Cepal.

oferta es limitada, fragmentada y sin un enfoque explícito hacia la dependencia, lo cual impide abordar de forma adecuada las necesidades actuales y futuras en este ámbito (Chaverri-Carvajal, 2025).

Los servicios de atención para la población adulta mayor en situación de dependencia pueden agruparse en dos grandes categorías: residencial y domiciliaria. El primero implica residir en centros especializados, donde reciben cuidados de forma continua y un traslado permanente o a largo plazo desde el hogar. La segunda modalidad se centra en la atención domiciliaria, lo cual les permite a las personas mantenerse en su entorno familiar, a través de servicios de atención a domicilio, los centros de día o noche, la teleasistencia y las transferencias monetarias.

Cada tipo de servicio supone modelos de atención diferentes que responden a requerimientos de cuidados (grados de dependencia) y preferencias distintas. Mientras que la atención residencial puede ser más adecuada para personas con necesidades de cuidado muy complejas (dependencia severa) o que no cuentan con un entorno familiar cercano, la aten-

ción domiciliaria les permite mantener su autonomía y relaciones sociales en un entorno familiar (dependencia moderada o leve).

Chaverri-Carvajal (2025) realiza una recopilación de la cantidad y el perfil de los servicios que ofrecen las distintas modalidades de atención para la población adulta mayor (recuadro 2.8). Los centros diurnos son iniciativas privadas, en su mayoría comunales, las cuales reciben apoyo financiero estatal para la atención durante el día de las personas adultas mayores que así lo requieran.

Los servicios de residencia son establecimientos de carácter privado, pero que administran fondos públicos sin fines de lucro. Se trata de espacios donde residen las personas adultas mayores de forma permanente y en donde se brindan diferentes servicios además del alojamiento, como alimentación, atención médica y actividades recreativas. Por su parte, los servicios de cuidado a domicilio se ofrecen de manera privada, ya sea que los ofrezcan personas cuidadoras independientes o empresas especializadas.

Una caracterización detallada de los servicios ofrecidos por los centros diurnos

residenciales, relacionados con transporte y alimentación, nutrición, horarios, actividades recreativas, cognitivas y deportivas, disponibilidad de personal médico, entre otros, según la distribución territorial, se puede consultar en el estudio completo de Chaverri-Carvajal (2025) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La exploración de los costos de los servicios de atención diurna, residencial y a domicilio en diferentes modalidades, permite establecer los rangos de costo mínimo, máximo y promedio para cada uno de los servicios consultados (gráfico 2.35).

El costo promedio de atención de una persona adulta mayor en un centro de día subsidiado es de 278.000 colones al mes. En el sector privado, ronda los 436.000 colones. En cuanto a las residencias, el monto promedio del servicio subsidiado es de 658.928 colones, y en el sector privado sube a 804.285 colones por persona atendida.

Para el caso de los servicios de atención domiciliaria, las personas cuidadoras independientes cobran una media de 200.000 colones al mes para cinco horas de atención, cinco días a la semana. Mientras que los servicios ofrecidos por empresas especializadas suben a 400.000 colones.

Finalmente, para obtener los costos de teleasistencia domiciliar, se consultó a la Municipalidad de Heredia, única entidad gubernamental en el país que actualmente brinda este servicio con cinco modalidades de atención: situaciones de emergencia, atención telefónica para evitar soledad no deseada, recordatorio de citas médicas, consejos sobre cómo tomar sus medicamentos y consejos para las personas cuidadoras principales (Chaverri y Arguedas, 2024). Tiene 317 personas usuarias del servicio y el costo se estima en 8.900 colones mensuales por persona usuaria, cubiertos en su totalidad por dicho gobierno local.

En resumen, salvo por la experiencia de Heredia, los costos por la atención de una persona adulta mayor superan el salario mínimo legal en el país y, en general, pueden llegar a ser mayores a los ingresos de la mitad de los hogares.

Recuadro 2.8

Aspectos metodológicos para el análisis de los servicios de atención de la población adulta mayor

La investigación de Chaverri-Carvajal (2025) adopta un enfoque metodológico mixto, al combinar el análisis cuantitativo con el cualitativo. Hace una revisión del marco legal e institucional del modelo costarricense de cuidados de larga duración para explicar los tipos de servicios. Posteriormente, explora los datos de la prevalencia nacional de la dependencia. Luego calcula los costes de los servicios que forman parte del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos para personas en situación de dependencia (Sinca).

Como una contribución novedosa, realiza un análisis de los costos de los servicios subsidiados y privados de cuidado diurno y residencial, a partir de llamadas telefónicas en octubre del 2024 y consultas web. Selecciona una muestra representativa y aleatoria, por área geográfica, del 30% de la totalidad de hogares y centros de día subsidiados que tienen convenio con el Conapam, para un total de 43 centros consultados.

Posteriormente, realiza un rastreo en la web de centros diurnos y residencias para personas adultas mayores con carácter privado para un total de 25 identificados y 13 consultas telefónicas (8 residencias y 5 centros). Seguidamente, identifica, selecciona y consulta los servicios privados de cuidado a domicilio. Para ello, en noviembre del 2024, contacta vía telefónica a una muestra aleatoria de 11 personas cuidadoras (de 23 en total), registradas al 20 de noviembre del 2024 en el “Directorio de personas cuidadoras”, en CUIDAR.CR para consultar sobre los costos de atención según el perfil de datos de la persona cuidadora formal. Luego, realiza un rastreo en la web de servicios de atención de cuidado a domicilio, identifica 11 empresas y contacta al 30%; es decir, a 3.

Adicionalmente, consulta al cantón de Heredia, único prestador del servicio de teleasistencia en el país, por los costes unitarios de las 317 personas que atienden. Por último, con datos anonimizados (sin ningún registro personal) de baremos aplicados en

el cantón de Heredia, subidos a Sinirube, calcula la prevalencia de la dependencia, según grados.

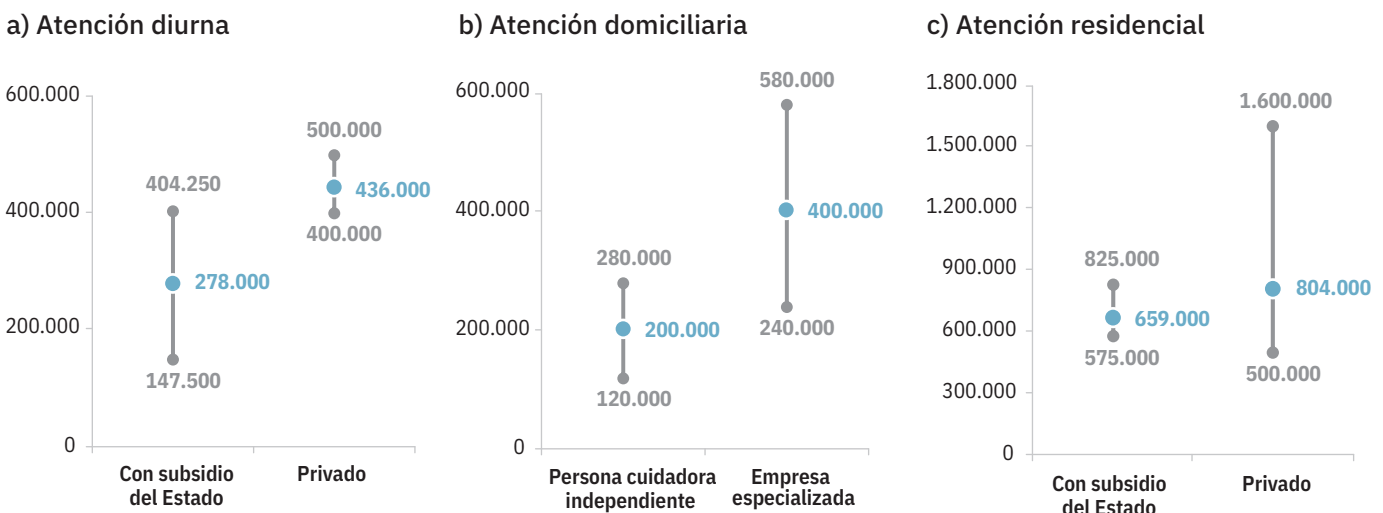
Finalmente, a partir de la experiencia de otros países y las propuestas en la corriente legislativa para la atención del tema en Costa Rica, aborda recomendaciones en el corto, mediano y largo plazo para conducir la discusión nacional sobre el modelo de cuidados.

La principal limitación metodológica de la investigación es la naturaleza subjetiva de los datos recolectados a través de las entrevistas telefónicas, ya que, si bien las personas consultadas poseen conocimiento de las operaciones diarias de los centros y residencias, la información proporcionada puede estar influenciada por factores como la memoria, la percepción personal y la disponibilidad de registros detallados. Por lo que, la ausencia de una verificación documental sistemática de todos los datos limita la posibilidad de corroborar la exactitud de la información suministrada.

Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025

Gráfico 2.35

Rango de costos mensuales de los servicios de atención para población adulta mayor, según modalidad<sup>a/</sup>. 2024 (en colones)



a/ Se indican los montos mínimos, máximos y promedio de una consulta telefónica realizada en una muestra aleatoria representativa de centros de atención seleccionados en todo el país.

Fuente: Chaverri Carvajal, 2025, con base en consultas realizadas en los centros de atención.



### Amplia y creciente brecha entre el financiamiento público y la nueva demanda por servicios

El Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos (Sinca) es la entidad encargada de coordinar los servicios existentes. El acceso se ordena según el grado de dependencia: un modelo domiciliario da preferencia a la atención en el hogar frente a la institucionalización y la cobertura universal, sin exclusión por nivel de ingresos. Los servicios incluyen atención domiciliar para el 80% de las personas dependientes severas, atención residencial para el 20% restante, teleasistencia para dependientes moderados y centros diurnos como complemento para algunas personas usuarias.

Investigaciones previas han sumado los presupuestos de las instituciones encargadas de prodigar los servicios del Sinca. El país invierte cerca del 0,1% del PIB en esta materia (IMAS, 2021; Chaverri y Matus, 2021b; Matus et al., 2022). Cuando se calcula la prevalencia y los costes de los servicios, se detecta una brecha de financiamiento del orden del 0,4% del PIB, si se atendiera según la ley.

La recopilación de datos que realizó Chaverri-Carvajal (2025) permite actualizar las estimaciones de costos del sistema. Con la información de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (Enadis 2023), la Municipalidad de Heredia y el Sinirube, se calcula la prevalencia de la dependencia según grados (diagrama 2.3). Los resultados estiman un coste equivalente al 0,3% del PIB.

Este porcentaje es menor que la media de inversión de los países de la OCDE en sus sistemas de cuidados de larga duración. Incluso, es más bajo que los países de OCDE que invierten menos, como Portugal y Estados Unidos, los cuales se ubican en torno al 0,4%. Probablemente ello se deba a que el grueso de personas dependientes, aquellas con grado leve, quedan fuera del modelo base según la legislación costarricense actual.

Por su parte, si se priorizan solamente a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, como ha sido la tendencia en el ámbito de la política social del actual gobierno, el porcentaje requere-

Diagrama 2.3

### Distribución de personas según severidad de la dependencia<sup>a/</sup>. 2024



a/ La metodología para determinar la severidad de la dependencia se explicó en el recuadro 2.7. Fuente: Chaverri-Carvajal, 2025; con datos de la Enadis 2023 y Sinirube 2024.

rido baja a un 0,2% del PIB. En otras palabras, el doble de la inversión actual. Si se incluye en la priorización a las personas en vulnerabilidad, la inversión crecería al 0,6%; en otras palabras, seis veces la inversión del 2024 (Chaverri-Carvajal 2025).

Ante las presiones económicas y demográficas, presentes y futuras que enfrenta el sistema nacional de cuidados de larga duración, se propone la diversificación de las fuentes de financiamiento para darle sostenibilidad. La protección financiera es esencial para evitar que los gastos en cuidados lleven a las personas a la pobreza.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**  
véase Chaverri-Carvajal, 2025, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Consolidar un sistema de cuidados es estratégico para el desarrollo humano

Este *Informe* aborda el enfoque de los cuidados como un derecho humano, tal como han establecido múltiples organismos internacionales (ONU, 2024 y CIDH, 2025). Al priorizar la igualdad de género y la justicia social, este enfoque trasciende la visión tradicional de los cuidados como una labor exclusivamente doméstica y no remunerada, a

cargo mayoritariamente de las mujeres. Se concibe como un bien público esencial, que implica tanto el cuidado de sí mismo(a), de las demás personas y del planeta, así como de la provisión de servicios de apoyo para garantizar la autonomía y la dignidad de toda la población.

La economía del cuidado es un concepto amplio y transversal que abarca la totalidad de actividades y relaciones esenciales para el sostenimiento diario y la reproducción a largo plazo de la vida humana (EAPN-ES, 2023). Implica gestionar y mantener la vida y la salud, haciéndose cargo del bienestar físico y emocional, tanto propio como de las demás personas. Se concibe como una "alianza" entre todos los niveles de la sociedad para asegurar una vida digna y disfrutable en comunidad (Horioka, Gahramanov y Tang, 2025).

La carga desproporcionada del trabajo de cuidado no remunerado y mal remunerado recae sobre las mujeres. Esta realidad limita su plena participación en el mercado laboral, restringe su acceso a la educación y otras oportunidades, y perpetúa significativas brechas salariales y de pensiones entre géneros. La OIT estima que el trabajo de cuidado no remunerado para la producción doméstica asciende a 16.400 millones de horas anuales en todo el mundo, de las cuales tres cuartas partes las realizan mujeres (Molina, 2023).

La Cuenta de Trabajo Doméstico No Remunerado elaborada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) estimó un valor económico que alcanza los 9,6 billones de colones en el 2022, equivalen-



te al 21,3% del PIB. Las mujeres aportan el 67,2% de ese trabajo, equivalente al 14,3% del PIB. Esta carga, con tareas como el cuidado de personas y las labores domésticas (cocinar, lavar y limpiar) limita a muchas mujeres la posibilidad de salir a trabajar fuera de sus hogares.

Entre los cambios imprescindibles se puede mencionar el repensar las tareas del cuidado no como una única y exclusiva responsabilidad de las mujeres, sino como un deber compartido entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias. Organizaciones como ONU Mujeres y OIT ponen en la agenda pública y política la consolidación de sistemas integrales de cuidado, orientado por seis pilares que guíen las agendas de acción:

- **Reconocer:** hacer visible y validar el valor social y económico de todo el trabajo de cuidado, tanto remunerado como no remunerado, que históricamente ha sido ignorado en las métricas económicas.
- **Reducir:** implementar medidas para disminuir la carga del trabajo de cuidado no remunerado, especialmente para las mujeres, a través de inversiones en infraestructura que ahorre tiempo (como electricidad, agua y saneamiento) y servicios accesibles.
- **Redistribuir:** promover la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, no solo dentro de los hogares (entre hombres y mujeres), sino también entre el Estado, el mercado y las comunidades locales.
- **Remunerar:** garantizar condiciones de trabajo dignas, salarios justos y protección social para las personas trabajadoras de cuidado remunerados, incluyendo a los migrantes, con el fin de profesionalizar y dignificar el sector.
- **Representar:** asegurar la voz y la participación de las personas cuidadoras en los procesos de formulación de políticas y en los órganos de toma de decisiones.
- **Resiliencia:** subrayar la necesidad de

fortalecer los sistemas de cuidado para que puedan resistir y adaptarse a las crisis globales como el cambio climático, los conflictos y las pandemias.

### Prevenir la dependencia de la población adulta mayor aliviando presiones sobre el sistema de protección social

La prevención de la dependencia entre las personas adultas mayores es un tema prioritario para el país si se considera el rápido envejecimiento poblacional. No solo reduciría la demanda de servicios sanitarios, sino que también disminuiría la necesidad de cuidados prolongados y hospitalizaciones, aliviando así la carga sobre los sistemas de salud y las familias. Es importante adoptar un enfoque que considere la promoción de la salud, la mejora de la autonomía y la prevención de enfermedades, al involucrar activamente tanto a los sistemas de salud como a la comunidad, las familias y las personas mayores.

El primer paso es poner en marcha mecanismos para detectar la fragilidad, una condición crítica en el envejecimiento, que se asocia estrechamente con la aparición de la dependencia. Esta es una pieza clave del rompecabezas que le hace falta a la integración de los servicios sociales y sanitarios atinentes a la atención de la dependencia en Costa Rica (Chaverri Carvajal, 2025).

La identificación temprana de la fragilidad, mediante el uso de herramientas como la escala FRAIL, permite ofrecer intervenciones personalizadas para evitar la progresión hacia un estado de dependencia severa (Fried et al., 2001). En términos operativos, la implementación de este tipo de escalas se puede realizar desde la CCSS, en los Ebais y Ataps y derivar la información de las personas detectadas frágiles al Sinca para que reciban en los centros de día, servicios de rehabilitación y terapias físicas u ocupacionales con el fin de contener el avance de la dependencia. Asimismo, implementar mejoras en las condiciones de las viviendas para facilitar la movilidad y eliminar riesgos

arquitectónicos.

En paralelo, la promoción de estilos de vida saludables es uno de los pilares clave para prevenir la dependencia en la vejez. La alimentación equilibrada juega un rol crucial en la prevención de enfermedades crónicas como diabetes, hipertensión y trastornos cardiovasculares, los cuales, a su vez, son factores de riesgo importantes para el desarrollo de la fragilidad (Gobbens y Andraesen, 2021).

La actividad física regular, adaptada a las capacidades individuales de las personas mayores, es fundamental para mantener la fuerza muscular, el equilibrio y la flexibilidad, lo cual reduce el riesgo de caídas y fracturas, causas comunes de dependencia (Morley et al., 2013). También, la salud mental y emocional desempeñan un papel fundamental, pues la participación en actividades cognitivas y sociales previene el deterioro cognitivo y la depresión (De Mata et al., 2016).

El envejecimiento activo y la participación social también son factores clave para prevenir la dependencia. Promover la participación de las personas mayores en actividades sociales, culturales y recreativas no solo mejora su calidad de vida, sino que también contribuye a mantener su autonomía.

Asimismo, las familias desempeñan un papel central en la provisión de cuidados y apoyo emocional a las personas mayores. El fortalecimiento de las relaciones familiares, la comunicación efectiva y el apoyo psicológico contribuyen al bienestar general, y esto contribuye a reducir los riesgos asociados con la dependencia.

Algunos desafíos identificados en la investigación de Chaverri (2025) para consolidar y darle sostenibilidad al sistema nacional de cuidados para la población adulta mayor, que podrían conducir la discusión nacional, son los siguientes:

- **Financiamiento insuficiente:** el Sinca fue creado sin nuevos recursos económicos, lo cual pone en riesgo su sostenibilidad en el mediano plazo. La revisión de experiencias internacionales de los sistemas consolidados son una buena base para adaptar ejemplos exitosos al caso costarricense.

- **Ampliación de la cobertura:** aunque se diseñó como un sistema universal, tiene un énfasis en las personas con mayor dependencia y esto limita su cobertura en comparación con otros países de la OCDE.
- **Acceso y elegibilidad restringidos:** el énfasis en pobreza y pobreza extrema pone a las personas vulnerables en riesgo de caer en pobreza. Asimismo, hay copagos sumergidos entre los diferentes prestadores de servicios subsidiados, no regulados y con amplias disparidades.
- **Desigualdad de género en los cuidados:** la mayoría de los servicios de cuidados los realizan las mujeres, en condiciones de informalidad y sin remuneración.
- **Capacitación y profesionalización de las personas cuidadoras:** a través de un proceso formal de certificación en el marco nacional de cualificaciones; por ejemplo a través del INA. Establecer un marco legal que reconozca la profesión y perfil de la persona cuidadora, sus funciones, competencias y derechos laborales. Además de su inclusión en el sistema de cotizaciones de la seguridad social, se deben definir escalas salariales justas que reflejen la complejidad y responsabilidad de su trabajo.
- **Gobernanza desarticulada:** es necesario mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las instituciones involucradas en la atención a las personas mayores. Además, es relevante desarrollar sistemas de información que permitan recopilar datos sobre la situación de las personas adultas mayores y los servicios que reciben, lo cual facilita la toma de decisiones y la evaluación de las acciones.
- **Coordinar y no trasladar:** el nuevo plan de acción transfiere algunas competencias del Sinca a los gobiernos locales. Esto no es nuevo, pues existen modelos donde funciona. Sin embargo, esas experiencias exitosas tienen gobiernos nacionales que transfieren

recursos económicos y competencias técnicas a las municipalidades.

- Evitar atajos: la inclusión en el nuevo plan de acción de la totalidad de los servicios de la red de cuidado concedidos a las personas en situación de dependencia es un error. Subsidios para comer solo ayudan a paliar la pobreza, no la dependencia. Otro error sería municipalizar los servicios de cuidados, ante los pocos recursos del gobierno central, pues produciría disparidades territoriales, y esto afectaría a los cantones con bajos presupuestos locales. Tampoco se ha desarrollado los servicios de atención domiciliar, pero sí se han implementado transferencias monetarias en hogares en pobreza con alguna persona en situación de dependencia severa; el problema es que este tipo de transferencias no son *cash-for-care*, no formalizan el sector, siguen reproduciendo los roles femeninos como cuidadoras y, como es un beneficio social para atender pobreza, se excluyen los hogares que superan la pobreza, aunque los costos de atención de la dependencia severa es mucho mayor a ese límite.
- Integración sociosanitaria para prevenir la dependencia: la coordinación entre los servicios de salud y los servicios sociales es clave. Esto incluye la planificación conjunta y el uso de herramientas comunes para evaluar las necesidades y el seguimiento (EDUS y Sinirube).
- Aprobar los proyectos de ley en la corriente legislativa: hay varias iniciativas que, desde diferentes ámbitos ayudaría a elevar la prioridad del Sinca. Entre estos se destaca el proyecto 23.719, que

trae nuevos recursos para el sistema.

### Experiencia internacional ofrece opciones para un sistema de cuidado inclusivo y sostenible

Los esquemas de financiamiento de los sistemas de cuidados de larga duración son un tema amplio y profusamente estudiado. Existen dos enfoques principales en los modelos de cobertura: universal y focalizada o aquella basada en necesidades. En el caso de la cobertura universal, países como Japón, Alemania y Países Bajos proporcionan acceso a los servicios mediante seguros sociales obligatorios o impuestos generales. Este enfoque asegura la inclusión de toda la ciudadanía y garantiza la equidad en el acceso a los servicios, sin importar el nivel de ingresos (Costa Font y Vilaplana, 2023).

Por otro lado, la cobertura focalizada o basada en necesidades, implementada en países como Estados Unidos y Reino Unido, está diseñada para ofrecer servicios solo a quienes no pueden financiar sus propios cuidados. Estos sistemas tienden a ser menos inclusivos y suelen depender de pruebas de medios para determinar la elegibilidad, lo cual limita su alcance (Orlovic et al., 2027).

La literatura especializada ha clasificado los diferentes modelos de financiamiento en tres grandes categorías, según las fuentes que utilizan:

- **Aseguramiento social (Ex Ante):** implica contribuciones específicas a la seguridad social. Este mecanismo es viable solo en países con alta formalidad laboral. Los costos son cubiertos por las personas con empleo. Países de la OCDE, como Alemania y Japón, utilizan este modelo con sistemas de seguro social específicos para cuidados de larga duración. Estos sistemas cubren a las personas trabajadoras formales y, en algunos casos, se extienden a cónyuges y familiares directos.
- **Imposición general (Ex Post):** financiamiento mediante impuestos generales. Es más inclusivo y permite cubrir a toda la población, independientemente de su situación laboral. En Países Bajos y Noruega, el financiamiento de cuidados se realiza principalmente por medio de impuestos, lo que permite universalizar

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SISTEMA DE CUIDADOS PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR**  
véase Chaverri-Carvajal, 2025 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

dad y equidad en el acceso.

- **Modelos mixtos: combinan aseguramiento social e impuestos generales.** Este esquema es común en Francia, donde una parte de los servicios es financiada por cotizaciones sociales y otra mediante impuestos generales. Aunque garantizan una cobertura más amplia, reproducen inequidades basadas en la formalidad laboral.

Entre las opciones alternativas de financiamiento se destacan el aseguramiento privado, las hipotecas inversas y la inclusión de prestaciones de cuidados en los sistemas de pensiones. En países como Estados Unidos, el seguro privado cubre una parte considerable de los costos de cuidados, aunque su alcance es limitado, porque solo el 5% de la población mayor de 40 años cuenta con ellos. Las hipotecas inversas, utilizadas en el Reino Unido y España, les permiten a las personas mayores financiar cuidados mediante el valor de sus viviendas como garantía. Por su parte, Japón ha puesto en marcha un modelo en el cual las pensiones incluyen un componente adicional

para financiar los cuidados de larga duración (Chaverri y Matus, 2021).

Un componente importante para considerar es el copago, que podría estructurarse de manera progresiva según la capacidad económica de cada persona. Esto se aplica en España, donde las personas usuarias del sistema de cuidados aportan una cantidad proporcional a sus ingresos y patrimonio. Este esquema asegura que las personas con mayor capacidad financiera contribuyan más, mientras que las más vulnerables reciban subsidios; así se garantiza la equidad en el acceso a los servicios.

Fabiani et al. (2022) estudiaron 17 países latinoamericanos para calcular el costo de un sistema de cuidados con cobertura baja (35%), que alcanzaría el 0,27% del PIB en promedio; uno con cobertura completa podría requerir hasta el 1,21% del PIB. En comparación, Países Bajos y Suecia destinan entre el 3% y 4% del PIB, con lo cual se asegura un acceso casi universal a los servicios formales, financiados mayoritariamente con impuestos generales, seguros, copagos y gastos de bolsillo (Fabiani et al., 2022). En el caso de Dinamarca se han imple-

mentado subsidios o servicios gratuitos para asegurar la accesibilidad; mientras que en Alemania y Austria, las personas beneficiarias pueden optar por recibir pagos directos para contratar cuidadores informales o servicios privados. Innovaciones y reformas recientes como el esquema CareShield Life en Singapur ha sido diseñado para distribuir el riesgo entre cohortes de edad, asegurando que las personas contribuyan desde los 30 años.

Las lecciones aprendidas de estos modelos apuntan a que los sistemas de financiamiento sostenibles requieren un equilibrio entre la cobertura universal y la focalización en grupos vulnerables. Los sistemas que priorizan la equidad y el acceso deben complementarse con mecanismos sólidos de financiamiento (Illinca et al., 2017; Zhang, 2019; Fong y Borowski, 2022; Ishihara et al., 2024).

Garantizar la sostenibilidad a largo plazo del Sinca supone adoptar un modelo mixto de financiamiento, mejorar la coordinación institucional entre las entidades responsables y establecer mecanismos de monitoreo continuo para realizar ajustes oportunos conforme evolucionen las necesidades y los recursos disponibles.

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Juan Diego Trejos Solórzano, Andrés Fernández Arauz, Alexander Chaverri Carvajal, Julio Galárraga (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Karla Salazar Sánchez, Magdalena Madrigal Herrera, José Francisco Pacheco Jiménez, Álvaro González Hernández.

**Insumos:** *Análisis del mercado laboral durante el 2024 y primeros meses del 2025*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2024*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Factores asociados con la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos en 2024*, de Andrés Fernández Arauz, *Perfil laboral de las mujeres según condición de maternidad*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Julio Galárraga (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Rafael Segura Carmona; *Mapeo del sistema de cuidados para la población adulta mayor y alternativas para aumentar la cobertura y la sostenibilidad financiera*, de Alexander Chaverri-Carvajal; *Tendencias en materia de seguridad ciudadana*, de José Francisco Pacheco Jiménez y Álvaro González Hernández, *Mujeres en el mercado ilícito de las drogas*, de Karla Salazar Sánchez y Magdalena Madrigal Herrera.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

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

**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar.

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

**Actualización y procesamientos de datos:** Rafael Segura Carmona, Jimena Valverde Cordero y Javier Bogantes Retana.

**Lectores críticos:** Javier Bogantes Retana, Steffan Gómez Campos, Eddy Madrigal Méndez, Leonardo Merino Trejos, Marcela Román Forastelli, Isabel Román Vega, Rafael Segura Carmona y Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:** Jimena Valverde Cordero.

**Edición y corrección filológica:** Gabriela Fonseca Argüello.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/ Insignia Ng.

**Un agradecimiento especial** al INEC, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis. Y a la Fundación Yamuni Tabush por el financiamiento del estudio sobre el sistema de cuidados para la población adulta mayor.

**Por los aportes de información se agradece a:** Pilar Ramos, Rocío Portilla, Judith Torres y Angie García (INEC), Dalia Rojas (Desaf-MTSS), Yuliana Mora (CCSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 07 y 18 de julio, 12 de agosto y 18 de setiembre, con la participación de las siguientes personas: Mónica Acosta, Mariam Alfaro, Margarita Bolaños, Sofía Bolaños, Emma Chacón, Alexander Chaverri, Ana Yancy Cordero, Michelle Cordero, Francisco Delgado, Ana Lucía Fernández, Andrés Fernández, Leonardo Garnier, Viviana Guerrero, Miguel Gutiérrez, Marisol Guzmán, Erick Hess, Gloriana Ivancovich, Yorleny León, Otto Lépez, Gabriel Macaya, Mariela Madrigal, Eddy Madrigal, Karla Meneses, Sofía Mora, Tatiana Mora, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Juan Carlos Pereira, Ciska Raventós, Gwendolyne Rojas, Marcela Román, Karla Salazar, Pablo Sauma, Elizabeth Solano, Juan Diego Trejos, María Luisa Ureña y Ana Jimena Vargas.

## Notas

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

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

**3** Se entiende por capacidades al conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas adquiridas por las personas, quienes les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

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

**5** Cuando este *Informe* sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2025.

**6** 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 compare el ingreso per cápita con el costo de la CBA.

**7** 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 cuenta con todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo en

Costa Rica es la siguiente: a partir de la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

**8** Se realizaron 16 entrevistas a profundidad con mujeres privadas de libertad en Costa Rica. La selección de la muestra fue por conveniencia y se consideraron tres criterios de inclusión. Primero, que fueran mujeres en conflicto con la ley con sentencia en firme por delitos contra la Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas De Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación De Capitales Y Financiamiento Al Terrorismo (Ley 8204). Segundo, que se encontraran cumpliendo la pena en la modalidad institucional (contención física total) o semiinstitucional (menor contención física y soporte de redes externas de apoyo). Tercero, que las mujeres aceptarían participar de forma voluntaria y que firmarían un consentimiento informado (Salazar y Madrigal, 2025).

**9** Se entrevistaron cinco informantes clave, de los cuales dos trabajan en la sección de estupefacientes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y tres en los centros penales en donde las mujeres cumplían sentencia. Se tomó como criterio que las personas tuvieran al menos un año de vinculación a la modalidad de atención específica, con el fin de que contaran con información suficiente sobre la dinámica de cada centro (Salazar y Madrigal, 2025).

**10** Es importante señalar que en el estudio de Salazar y Madrigal (2025) interesa la descripción del rol desde la perspectiva de las mujeres y no desde las tipologías penales. Más allá de confirmar si el relato de las mujeres entrevistadas corrobora la tipología penal plasmada en su expediente, lo que interesa es conocer cómo se visualizan ellas en relación con el delito, particularmente respecto a las causas y sus roles.

**11** Aquellas personas que están vigilantes y avisan cuando se aproxima un riesgo para el negocio, particularmente para un punto de venta, por ejemplo, cuando llega la policía o miembros de un grupo contrario. Esta figura también la desempeñan los hombres (Salazar Sánchez, 2021) y representa el eslabón más bajo de la cadena de poder, junto con la venta terminal de las sustancias.

**12** Este es el caso del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), que se integran al presupuesto de la Presidencia de la República, así como el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) y la mayor

parte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) que se incorporan al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En otros casos, aunque los órganos desconcentrados se consolidan en ministerios sociales, se hace necesario su separación para contar con información más desagregada. Este es el caso de la Dirección Nacional de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Trejos, 2024).

**13** Para estimar los ingresos del 2022 y el 2023, se han rescatado los ingresos del impuesto sobre la planilla a partir de los informes del Ministerio de Hacienda (2023 y 2024), sobre los recursos ejecutados y la transferencia del Gobierno se estima como el complemento necesario para cubrir el gasto total reportado por el Fondo, con déficit cero y superávit cero. Ya para el 2024, la Desaf ha logrado seguirles la pista a las transferencias a los órganos desconcentrados en los distintos ministerios, a través de las oficinas financieras y, por ende, a las transferencias del gobierno central (MTSS, 2025 y Trejos, 2025).

**14** Estrictamente no todos los regímenes con cargo al presupuesto nacional son contributivos, pero sí los que absorben la mayor cantidad de recursos. Trejos (2025) incluye a la Dirección de Pensiones del MTSS y a Jupema como administradores de estos programas. No está incluido el sistema de pensiones del Poder Judicial, ni los regímenes especiales que existen al interior de algunas instituciones públicas, programas que se encuentran dentro de los presupuestos de las mismas instituciones (Trejos, 2025).

**15** Las instituciones que conforman el sistema son: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Consejo Nacional de las Personas Adultas Mayores (Conapam), Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad (Conapdis), Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Junta de Protección Social (JPS); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan).

**16** El rastreo se realizó utilizando las siguientes palabras clave en los motores de búsqueda de Web of Science, Scopus y PubMed: “cuidado adultos mayores Costa Rica”, “cuidados adultos mayores Costa Rica”, “hogares adultos mayores Costa Rica”, “residencias adultos mayores Costa Rica”, “residencia geriátrica”.