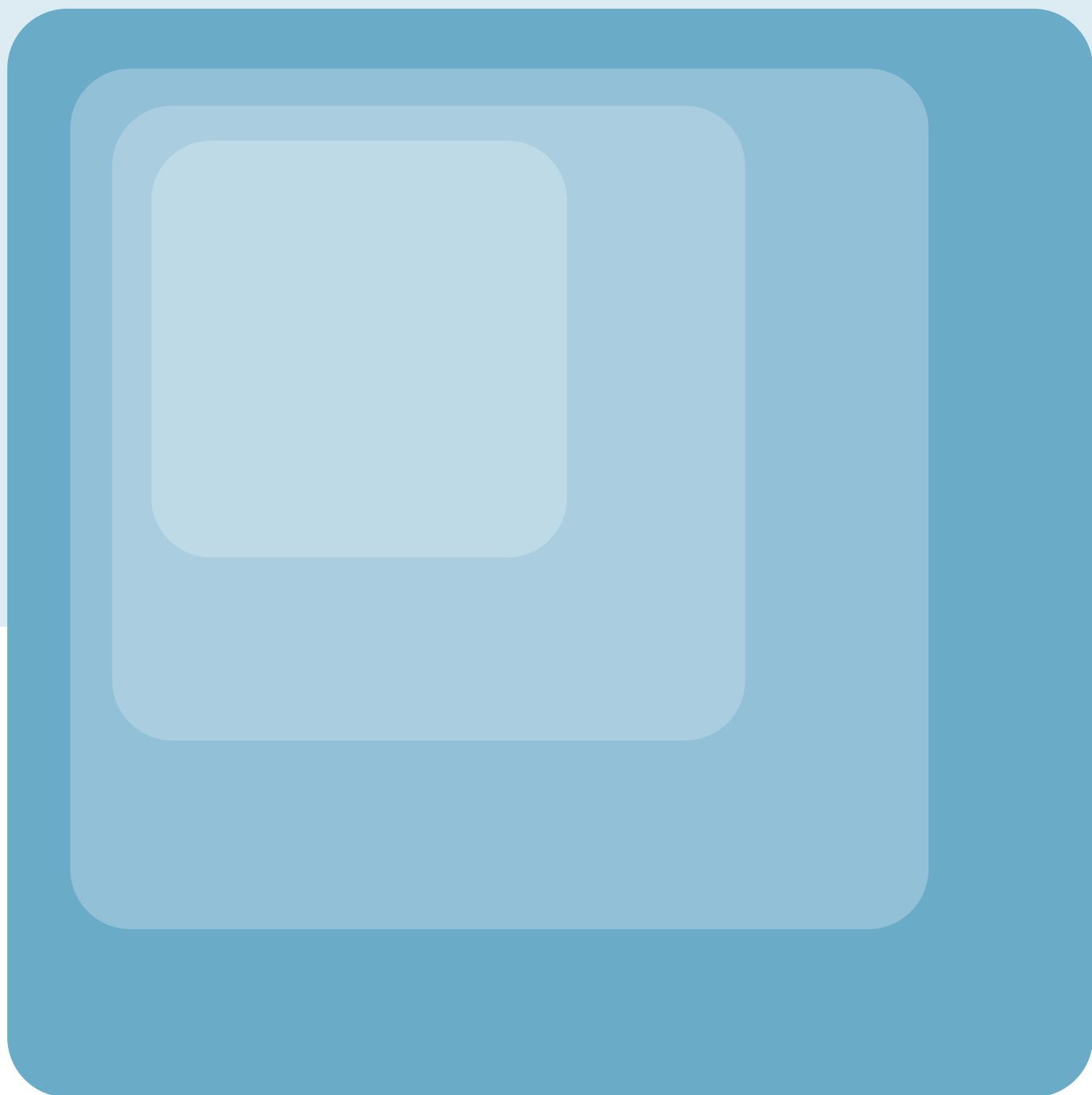


# 2

P A R T E

## Seguimiento





## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 2

## BALANCE

## Equidad e integración social

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>61</b>
<b>Valoración general</b>	<b>63</b>
<b>Valoración del Informe Estado de la Nación 2023</b>	<b>64</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>64</b>
<b>Introducción</b>	<b>65</b>
<b>Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico</b>	<b>65</b>
<b>Manejo político de la inversión social pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población</b>	<b>78</b>
<b>Deterioro en las oportunidades de empleo y salida del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables</b>	<b>94</b>
<b>Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social</b>	<b>101</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2023, la pobreza por ingresos se situó en un 21,8% de los hogares y un 6,3% la extrema, cada vez más cerca del nivel promedio del período 1995-2019 (20,4%).
- Incidencia de la pobreza en la población menor de 18 años muestra una tendencia creciente desde la segunda década del siglo XXI, con mayor magnitud en la niñez.
- En el 2023 la inversión social pública (ISP) real por habitante es similar a la del año previo a la pandemia (2019). En términos del PIB, pierde 3,5 puntos porcentuales en los últimos tres años, al caer del 24,2% (2020) al 20,7% (2023).
- La inversión pública en educación y salud muestran los deterioros más significativos en el 2023. Por el contrario, aumenta en protección social y vivienda y territorio. Entre los programas selectivos, los incentivos para estudiar y el bono de la vivienda tienen la mayor contracción en los últimos cuatro años.
- La información del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) muestra que la mayoría de los beneficios sociales otorgados tienen un enfoque asistencialista. Pocos se enfocan en la generación de capacidades de desarrollo. Aunque mucha población beneficiaria permanece en la pobreza, sin esas ayudas estos grupos tendrían condiciones de vida más adversas. Entre 2019 y 2023 la asignación prioriza, cada vez más, en hogares en pobreza extrema.
- En todos los trimestres del año 2023, se registraron pérdidas de empleo luego del impacto de la pandemia (2020). La cantidad de personas ocupadas no solamente fue menor a la reportada en el 2019, sino también al 2022.
- La creación de empleos formales desde el segundo trimestre del 2021 es positiva, pero errática y ha sido inferior a las pérdidas de trabajos informales. En todos los trimestres del año 2023 se registraron, en promedio, 55.000 nuevos empleos formales, pero la caída o pérdida de los informales fue dos veces mayor.
- Ante la disminución simultánea del empleo y el desempleo, la población en edad de trabajar se acumula más en el grupo de personas fuera de la fuerza de trabajo, principalmente las mujeres y las personas jóvenes.
- En el año 2023, el país registró un récord en la tasa de homicidios: 17,2 casos por 100.000 habitantes. El cambio estructural durante y posterior a la pandemia tiene como detonante la modalidad de ajuste de cuentas/venganza.
- Existen conglomerados de cantones con altas (o bajas) tasas de homicidios rodeados de vecinos similares. Los datos del período 2018-2023 muestran que el núcleo duro de altas tasas se localiza en el Caribe (Siquirres y Matina) y Garabito (Puntarenas). En los últimos dos años, se les unió Limón y Turrialba.
- La CCSS tiene 105 áreas de salud, organizadas en tres tipos de servicios de atención. La mayoría son de tipo 1 básico (69%). Hay amplias diferencias en el presupuesto per cápita asignado, aun entre áreas de salud de similar complejidad.
- Se registran 1.148 Ebais, muchos de ellos atienden una población superior al estándar adecuado definido en la reforma del sector salud de Costa Rica. Se estima un faltante de 189 aproximadamente para que cada uno cubra 4.000 personas por equipo.

## Cuadro 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2023

Indicador	1990	2000	2010	2020	2022	2023
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,7	79,2	80,8
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida)	14,8	10,2	9,5	7,9	9,5	9,1
Cobertura de la PEA por seguro de salud <sup>a/</sup> (%)	64,7	64,6	63,0	71,7	74,6	76,4
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones <sup>a/</sup> (%)	44,6	48,0	57,7	64,1	67,2	68,8
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años <sup>b/</sup> (años)	7,2	8,0	8,8	9,4	9,6	9,7
Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más <sup>b/</sup> (%)	31,2	32,8	40,3	53,2	53,8	55,6
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja <sup>b/</sup>	23,3	18,7	13,9	12	10,6	10,5
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación <sup>b/</sup> (%)	58,6	69,1	82,4	93	92,5	91,7
Tasa neta de escolaridad en educación regular <sup>c/</sup> (%)						
Primaria		96,5	98,0	95,1	94,5	93,6
Secundaria		51,6	67,7	76,1	81,7	81,7
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior <sup>b/</sup> (%)		22,1	25,2	29,6	35,5	34,3
Tasa neta de participación laboral <sup>b/</sup>	57,3	58,0	59,1	53,1	54,0	53,7
Hombres	82,5	79,2	75,9	67,4	68,2	67,6
Mujeres	32,5	37,8	43,5	40,0	41,6	41,5
Tasa de desempleo abierto <sup>b/</sup> (%)	4,5	5,1	7,3	17,4	8,4	7,2
Hombres	4,0	4,3	6,0	15,5	7,3	6,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	20,3	9,9	8,7
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	140,7	132,0	141,3
Variación real anual del ingreso per cápita de los hogares <sup>d/</sup> (diciembre 2020=100)	-9,1	4,3	4,8	-13,5	-4,3	5,1
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	14,9	17,4	21,7	24,2	21,0	20,7
Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000)	172,5	207,4	250,1	290,4	295,3	299,7
Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes)	4,6	6,1	11,5	11,2	12,6	17,2
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini <sup>b/</sup>	0,450	0,479	0,507	0,519	0,504	0,502
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	11,5
Relación de dependencia económica en los hogares <sup>f/</sup>						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,8	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	23,0	21,8
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	1,88	1,85

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 proyecciones de población de marzo del 2013. 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 establecen con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimarlos, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración. 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

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.

En el 2023 la pobreza volvió a experimentar una mejora relativa. Luego del aumento en el año 2020 por el *shock* de la pandemia (26,2%), la cifra del 2023 (21,8%) se redujo y, con ello, se acerca nuevamente al promedio histórico. No obstante, el análisis sobre la conformación de los ingresos de los hogares en la última década evidencia que el trabajo pesa cada vez menos en los ingresos de los estratos más bajos. Esta es una importante barrera para combatir la pobreza y la desigualdad de manera sostenida. A ello se suma un resultado preocupante: sigue creciendo el porcentaje de niñez y adolescencia que vive en hogares pobres. Un fenómeno que lleva casi una década de agravamiento.

El mercado de trabajo es un factor determinante en el acceso de los hogares a ingresos estables. El comportamiento ideal, para lograr un crecimiento sostenido, sería que la economía empleara cada vez a más población en condiciones laborales dignas. Para ello se requiere una combinación virtuosa: que una alta proporción de las personas en edad de laborar tenga empleo, y que la población desempleada sea baja. Sin embargo, el 2023 reveló resultados disonantes: pese a que se redujo el desempleo, hubo menos personas ocupadas y se encogió el país que trabaja. Esa combinación es posible porque

aumentó la población que dejó de trabajar o de buscar un empleo (fuera de la fuerza laboral).

El desempleo registró una disminución significativa, al pasar de una tasa del 11,7% en el cuarto trimestre del 2022, a un 7,3% un año después. No obstante, también se redujo en términos absolutos, la cantidad de personas con trabajo. Esto ocurrió durante todos los trimestres del 2023, tanto si se compara con el 2022, como con el 2019 (antes de la pandemia). Esta caída se explica por la pérdida trabajos de tipo informal, que no fueron compensados por el aumento que se dio en los formales. Estos movimientos no implican una transformación de puestos informales por formales, debido a que el perfil educativo es muy distinto. De ahí la importancia de mejorar las capacidades educativas y laborales de la población, para promover su inserción en puestos de mejor calidad.

En consecuencia el país que trabaja se encogió. De acuerdo con la tasa neta de participación, del total de la población en edad de trabajar, solamente el 54% participa en el mercado. Este es el valor más bajo desde inicios de los años noventa. El restante 46% está desenganchado de la economía, con mayores afectaciones en las personas jóvenes y mujeres.

Un factor para promover la equidad y la integración social es la oferta y el financiamiento de las políticas públicas, a través de los programas y servicios sociales. Este Capítulo advierte sobre las implicaciones a futuro de los recortes en marcha en servicios sociales fundamentales para el DHS de la población, como parte de las medidas de austeridad fiscal. Estos recortes afectan fuertemente la inversión en educación, seguida por la de salud, así como en varios programas selectivos, tales como los incentivos para estudiar, el cuidado infantil y el bono de vivienda. No todos los rubros de la Inversión Social Pública (ISP) se redujeron. Hubo aumentos en los recursos para las pensiones contributivas (IVM) y en el gasto de los gobiernos locales, estos últimos excluidos de la regla fiscal.

Un análisis con la información del Sinirube, actualizado a diciembre del 2023 muestra dos hallazgos. El primero es la reducción de hogares que recibieron beneficios sociales en el último año, producto de la disminución en la ISP. El segundo es que la asignación de beneficios está priorizando en las poblaciones que se encuentran en pobreza extrema. Vale recordar que, aunque estos beneficios con enfoque de tipo asistencialista no logran resolver la condición de pobreza de muchos hogares, sí previenen condiciones de vida aún más adversas.

Otro derecho fundamental para promover el DHS y la equidad social es el acceso a la salud para toda la población. Sin embargo, los servicios ofrecidos por el primer nivel de atención de la CCSS muestran amplias diferencias en el territorio, tanto en los presupuestos per cápita,

como en la oferta clínica y en la cantidad de personas atendidas. La evidencia recolectada no logra identificar criterios rigurosos para la asignación de recursos en función del perfil epidemiológico o de la ubicación territorial.

Finalmente, las barreras de acceso a derechos básicos y oportunidades para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social. Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo de la violencia homicida a lo largo del presente siglo, hasta alcanzar una cifra inédita en el 2023: 17,2 homicidios por 100.000 habitantes. El principal detonante es el ajuste de cuentas/venganza, especialmente por el crimen organizado. Un análisis de los patrones territoriales de los homicidios en el período 2018-2023 identifica que las “zonas calientes” con alta incidencia de violencia delictiva ameritan una atención prioritaria, sin descuidar esfuerzos preventivos y de contención en otros cantones en peligro de deterioro.

En suma, los indicadores sociales que analiza este Capítulo ponen en evidencia las dificultades de amplios sectores de la población para acceder a una vida digna y con pleno ejercicio de sus derechos sociales y económicos. A pesar de que el país sí genera oportunidades, estas son insuficientes y se distribuyen desigualmente, pues se concentran principalmente en el centro del país, en los hogares de ingresos medios-altos y en personas de mayor logro educativo, excluyendo a poblaciones que habitan en zonas costeras y limítrofes, a los de menores ingresos o baja calificación educativa, y, además, imponiendo barreras a otros grupos vulnerables como las mujeres y la juventud, entre otros.

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. Se necesita una política social vinculada con la generación de empleos, el fomento de la producción y la creación de las habilidades que demanda el mercado laboral (idiomas y tecnologías, por ejemplo). 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.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

En el 2022 e inicios del 2023, Costa Rica se alejó de la aspiración de tener una sociedad más equitativa e integrada. El país mantuvo altos niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, junto con un mercado laboral que siguió sin generar suficientes empleos de calidad y con un deterioro de los ingresos laborales. A esta incapacidad de la economía real para crear bienestar social se sumó la

contracción en el financiamiento de la inversión social pública, por la manera en que se ha implementado la política de austeridad fiscal, que está afectando áreas clave del desarrollo humano sostenible. A estos retrocesos se agregó una erosión en el componente de la integración social producto de un fuerte aumento de la violencia social.

En resumen, los logros en desarrollo humano sostenible (DHS) que caracterizaron al país

por mucho tiempo se están desgastando, algunas veces por acción y otras por omisión. La evidencia que aporta este capítulo da señales de alerta sobre el rumbo que ha tomado la sociedad costarricense, con un creciente rezago social para amplios sectores de la población, muchos en desventaja desde el momento de nacer.

## Aspiraciones

### Equidad creciente

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

### Integración

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

### Oportunidades ampliadas

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

### Seguridad humana

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

## 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 las oportunidades y 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).

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.

Para esta edición se consideran varios estudios novedosos. El primero caracteriza las desigualdades territoriales en el acceso y uso de los servicios de salud de la CCSS. El segundo contiene un análisis de conglomerados territoriales de los homicidios a escala cantonal y, con modelos estadísticos espaciales, identifica algunos factores asociados.

Además, se incluyen dos estudios realizados con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), los cuales dan continuidad al proyecto de investigación iniciado el año anterior. Ambos aplican técnicas estadísticas y de ciencia de datos. Uno de ellos identifica los perfiles de los hogares y de las personas de acuerdo con los beneficios sociales que reciben. El otro analiza la permanencia de las personas beneficiarias en el sistema durante el período 2019-2023.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que fundamenta la afirmación. Las ideas son las siguientes:

- Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico.
- Manejo político de la inversión social

pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población.

- Deterioro en las oportunidades de empleo y abandono del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables
- Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social.

### Deterioro del ingreso de los hogares en la última década dificulta bajar la pobreza y la desigualdad por debajo del promedio histórico

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”; es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Por ello, cada año el Informe da seguimiento al desempeño del país en materia de equidad y la integración social. No en todas las ediciones, sin embargo, los diversos temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, se aprovechan las distintas ediciones para variar el foco de interés y profundizar en nuevos asuntos,

pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales.

Esta edición profundiza en dos temáticas que no habían sido abordadas previamente con el detalle que se hace en esta ocasión. La primera es una visión comparada a largo plazo sobre la evolución de los principales indicadores de pobreza y desigualdad por ingresos. El principal hallazgo es que durante las dos primeras décadas del siglo XXI, el país no registró avances sostenidos por varios años en la reducción de estas problemáticas. En los años 2020 y 2021, la pandemia generó un fuerte golpe socioeconómico que acrecentó las brechas sociales por estratos de ingreso, género, territoriales, educativas, etarias, tecnológicas y aumentó la pobreza de manera significativa. Desde entonces la recuperación a los niveles prepandémicos ha sido lenta, insuficiente y desigual.

Los resultados al año 2023 indican que muchos hogares del país tienen dificultades para acceder a ingresos que les permitan tener una vida digna, lo cual repercute en los niveles de pobreza y desigualdad. Aunque estos indicadores casi se acercan al promedio de mediano plazo, la pobreza sigue afectando a uno de cada cinco hogares, y si se les suman los vulnerables a caer en ella, representan uno de cada tres. Uno de los factores que más inciden en estas tendencias de ingresos insuficientes es la falta de oportunidades de empleo para ciertos perfiles de población, quienes no cuentan con las habilidades que actualmente demanda el mercado de trabajo, como una alta escolaridad, el manejo de un segundo idioma y de la tecnología. A pesar de que las desmejoras en los ingresos en la última década han afectado a casi todos los estratos sociales, el golpe es más fuerte para aquellos que se ubican en los niveles más bajos, pues los recursos recibidos no les permiten satisfacer sus necesidades básicas y vivir dignamente.

El segundo tema abordado en esta sección con cierta profundidad es el acceso a los servicios de salud pública del primer nivel de atención. En este caso se continúa con la línea de investigación del *Informe Estado de la Nación (2023)*, el cual examinó las múltiples manifesta-

ciones de la desigualdad social en Costa Rica, más allá de la distribución de ingresos e identificó asimetrías territoriales en asuntos clave para la calidad de vida de las personas y que se vinculan con sus derechos fundamentales. El relieve que este año se da al acceso a la salud se justifica, precisamente, por su singular importancia para el desarrollo humano del país.

### Ingreso promedio de los hogares en el 2023 es casi una quinta parte inferior al reportado hace diez años

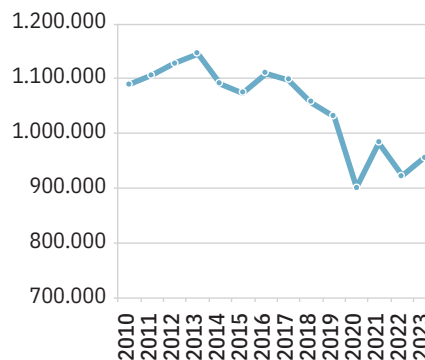
Costa Rica cuenta con la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC en julio de cada año, para dar seguimiento a los temas de ingresos de los hogares, pobreza y desigualdad. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo<sup>4</sup> es la del 2023.

En esa ocasión, el ingreso neto promedio por hogar se estimó en 1.049.142 colones por mes. Ese ingreso experimentó un aumento real del 3,6% cuando se le compara con el promedio del año anterior. Este comportamiento ocurrió en un período en el cual Costa Rica vivió una reducción generalizada de los precios de los bienes y servicios, a esto se le denomina inflación negativa. Varios de los rubros que componen el ingreso de los hogares también aumentaron: los ingresos por trabajo (4,3%) y rentas de propiedad (8%), resultados que compensaron la significativa disminución de los subsidios estatales (-6,1%). En términos generales, puede decirse que, como el indicador mide el ingreso real, es decir, lo que las personas perciben tomando en cuenta el efecto de la inflación, un componente importante de esa mejora en los ingresos fue debido al efecto de la disminución de precios y no tanto por una subida generalizada en el nivel de las remuneraciones y otras fuentes de ingreso de los hogares.

El aumento real de los ingresos netos resultó mayor en los hogares de las zonas rurales (4,3%) que en las urbanas (3,3%). Sin embargo, la mayor expansión en los ingresos rurales no redujo de manera importante su rezago con respecto a los urbanos, los cuales perciben ingresos sus-

Gráfico 2.1

### Ingreso promedio real de los hogares (colones reales al mes)<sup>a/</sup>



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

tancialmente mayores (39% más). Por regiones, los mayores aumentos se dieron en la Huetar Norte y la Central, mientras que la del Pacífico Central tuvo una contracción del -7,7%. En el resto de las regiones, la situación se mantuvo sin cambios.

La mejora de los ingresos reales neto promedio por hogar en el 2023 no cambió la tendencia básica que las familias experimentan en Costa Rica desde hace unos diez años: una clara reducción de ese ingreso (gráfico 2.1). Ciertamente, la crisis económica que produjo la pandemia por covid-19 ocasionó un fuerte impacto en este indicador, pues destruyó miles de empleos. Sin embargo, la desmejora en los ingresos reales promedio venía desde antes y el aumento del 2023 ni siquiera logró alcanzar al nivel del 2021 y se ubicó muy por debajo de los valores vistos durante la segunda década de este siglo. Se sitúa apenas por encima del año de crisis pandémica (2020) y del 2022, cuando el país experimentó una inflación del 10,1%. En resumen, en términos reales el ingreso promedio actual de los hogares es casi una quinta parte inferior que la reportada en el 2014.

Analizar el ingreso promedio de todos los hogares puede ocultar comportamientos distintos en los diferentes grupos sociales. Por ello, es oportuno tener una mirada más detallada. Una manera de aproximarse a esos comportamientos es clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita. Esto permite identificar ganadores y perdedores de esta época de empobrecimiento general.

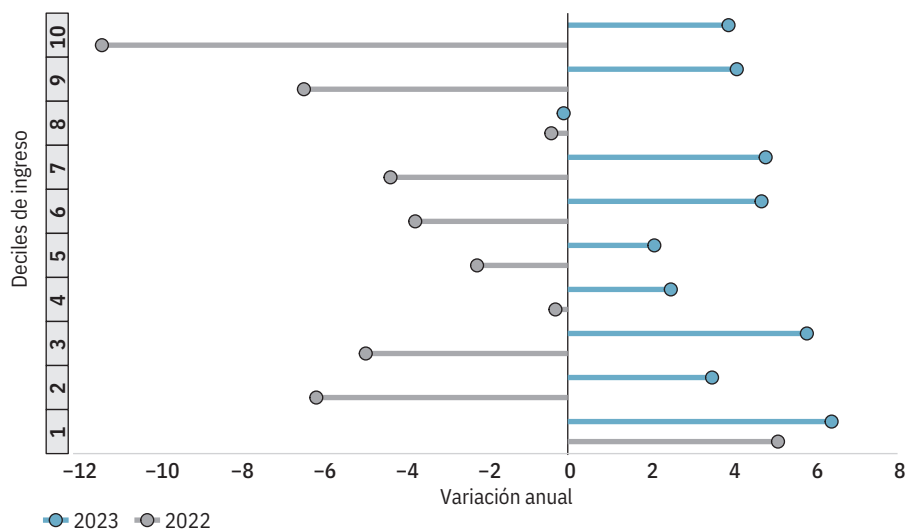
Un primer paso es determinar la situación detrás de la mejora coyuntural entre el 2022 y el 2023. El gráfico 2.2 muestra que casi todos los deciles registraron aumentos en el ingreso neto total en el 2023, sobre todo el primer y tercer decil (con excepción del octavo decil, que registró una leve caída de -0,1%). En otras palabras, casi todos parecieron clasificar como “ganadores”.

Un segundo paso resulta necesario, sin embargo, a partir de una advertencia que debe ser considerada en el análisis. Las variaciones en el ingreso no pueden ser vistas solo en términos de porcentajes de aumento en relación con el 2022: quedarse en las cifras relativas invisibiliza el monto en colones que cada decil, efectivamente, recibió por el aumento contabilizado. Por ejemplo, el crecimiento real del 6,4% del primer decil se traduce en 9.000 colones al mes, mientras que el 3,9% de aumento en el décimo decil equivale a 113.000 colones. Esto significa que, aunque porcentualmente se benefició más a la población más pobre (más “ganadores”), la brecha absoluta de ingreso entre este grupo y los de mejor posición económica, aumentó de manera importante.

Para dimensionar las diferencias en los ingresos percibidos por los estratos sociales a lo largo del tiempo es especialmente útil, entonces, ir más allá al seguimiento a los montos promedio que los hogares reciben de un año a otro. El gráfico 2.3 muestra los promedios según deciles de ingreso para el período 2017-2023. Para facilidad de lectura, se divide los hogares en dos grupos: los cinco deciles de menor ingreso (gráfico 2.3.a) y los cinco deciles de mayor ingreso (gráfico 2.3.b), pues permite observar mejor las diferencias. El primer decil, el de los hogares de

Gráfico 2.2

**Variación real del ingreso promedio del hogar<sup>a/</sup>, según decil de ingreso per cápita<sup>b/</sup>**  
(porcentajes)



a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

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

Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

más bajo ingreso, percibe en promedio 167.000 colones, considerando todos los rubros que obtienen por alguna vía todos sus miembros. En general, cada decil aumenta en 1,4 veces el ingreso promedio de su antecesor. Sin embargo, el ingreso del décimo decil, el cual agrupa los hogares de alto ingreso, casi duplica al del noveno decil, y en el 2023 se situó en 3.260.000 colones, unas veinte veces mayor que los del primer decil.

Ninguno, por cierto, ha recuperado el poder adquisitivo que tenía en el año prepandemia (2019). Aunque el primer decil está cerca, su nivel de ingresos es, como se ha mencionado, muy bajo. Los hogares que más han experimentado una pérdida de ingresos han sido los deciles nueve y diez, en los que se ubica una fuerte representación de personas empleadas del sector público.

Es importante reiterar los problemas que tienen las encuestas de hogares para captar y medir los ingresos de los hogares, especialmente en las colas inferior y superior de la distribución, sobre todo en

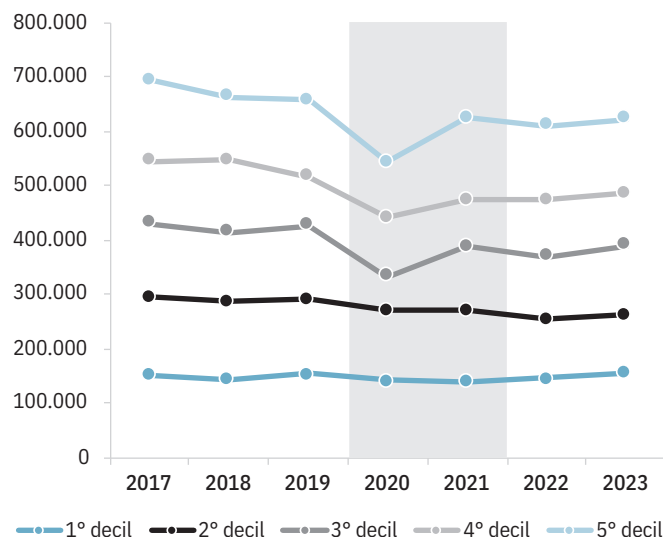
el 1% de ingresos más altos del país. Estos últimos, los de mayor riqueza e ingreso del país, raramente son captados por las encuestas, por lo que estas probablemente llegan hasta un nivel medio-alto en la distribución de ingresos del país. Por ello, no puede afirmarse que los hogares del décimo decil sean los de ingresos realmente más altos, sino simplemente aquellos con mayores ingresos dentro de la población que pudo ser estudiada.

Para afinar las estimaciones sobre los ingresos de los hogares es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Los resultados de un estudio novedoso en esta línea se presentaron en el anterior *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2023b). Esa investigación sugiere que la desigualdad de ingreso en el país es sustancialmente más amplia a la que reporta el INEC. En futuras ediciones se actualizará esta línea de investigación para determinar si hay cambios en relación con la situación captada en ese año.

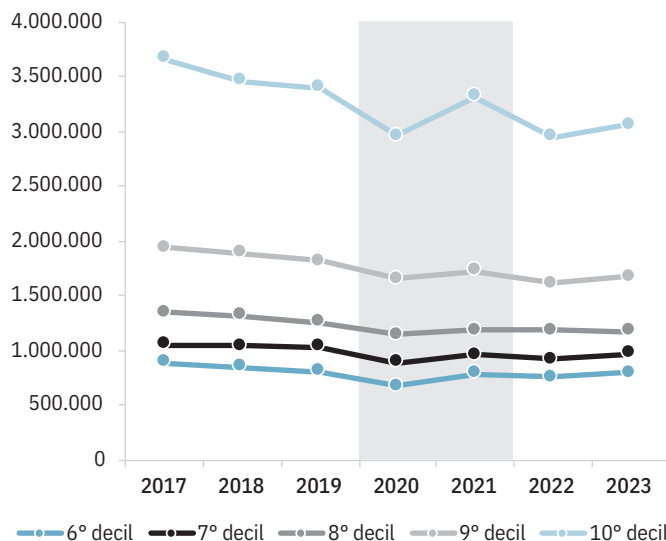
## Gráficos 2.3

### Ingreso promedio real del hogar, según decil de ingreso per cápita<sup>a/</sup> (colones reales al mes)<sup>b/</sup>

a) Mitad de hogares de menor ingreso



b) Mitad de hogares de mayor ingreso



a/ Los hogares se ordenan en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita. El área sombreada representa la pandemia covid-19.  
b/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.  
Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

El análisis de cómo se distribuyen los ingresos entre la población es un paso indispensable para el examen de la desigualdad social en una sociedad. Esta desigualdad es causa y efecto de otras inequidades en los ámbitos de la producción, el trabajo, la educación, la salud, la tecnología, entre otros. La anterior edición del Informe (2023) dedicó un capítulo especial al estudio de estas otras desigualdades, con base en una amplia recopilación de diversas fuentes de información. No se replica en este caso pues, por tratarse de inequidades estructurales, la situación no muestra cambios abruptos de un año a otro.

Un indicador muy utilizado en el estudio de la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini<sup>5</sup>. En el 2023, este se estimó para Costa Rica en 0,502 sin cambios con respecto al año anterior (gráfico 2.4). Esta cifra se ubica por debajo del promedio de los últimos veinte años y es el más bajo de la serie de la Enaho que se mide desde el 2010, cuando hubo un cambio metodológico en la encuesta. Aunque el coeficiente de Gini disminuyó, su nivel sigue siendo comparativamente alto, tanto en el contexto histórico nacional como internacional.

Otro indicador usado para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2023, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 31,9% del total, para una relación de 19,9 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.

Los resultados de los ingresos reales de los hogares permiten arribar a una conclusión acerca de la leve reducción en la desigualdad en la distribución del ingreso vista en los años posteriores a la pandemia. Esta disminución no ha sido producto de una reducción en las brechas de ingresos debido a una época de progreso económico que haya favorecido, también, a los hogares más pobres. La situación detrás de esto tiene un perfil muy diferente. El aplanamiento de las brechas de ingreso ha ocurrido debido a una desmejora casi generalizada en los ingresos de los hogares, excepto para el primer decil, cuyos muy bajos ingresos no variaron mucho. Por cierto, para estos hogares, una parte medular de las remuneraciones que perciben son las transferencias sociales de la política pública, la cual siguen siendo muy relevantes para mejorar la calidad de vida de las personas. Este tema se analiza en profundidad más adelante.

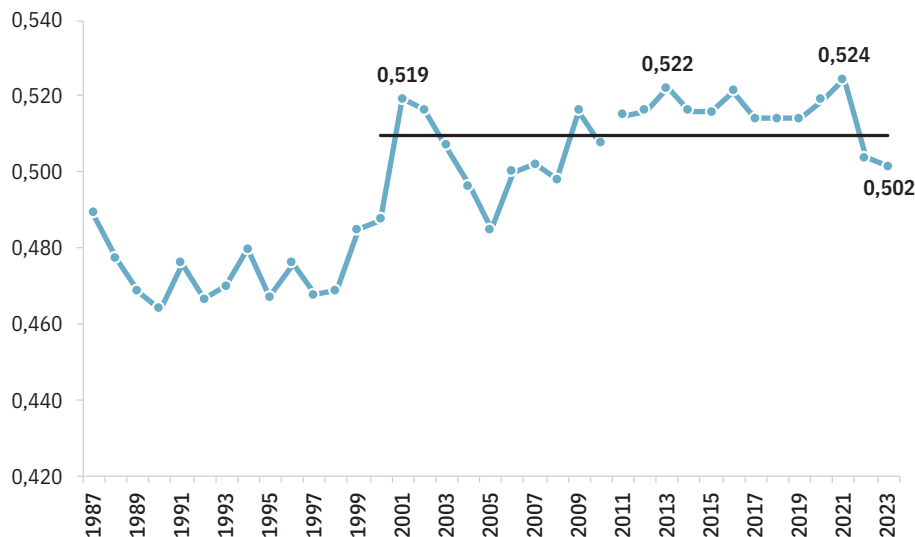
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### PATRONES MULTIDIMENSIONALES DE LA DESIGUALDAD,

véase Capítulo 6, Informe Estado de la Nación, 2023b  
en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 2.4

**Coefficiente de Gini<sup>a/</sup>**



a/ Medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio del período 2000-2022.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

**Pobreza por ingresos se acerca al promedio de mediano plazo, la multidimensional sigue bajando y alcanza el mínimo**

La pobreza definida como insuficiencia de ingresos<sup>6</sup> se situó en el 2023 en un 21,8% de los hogares y un 6,3% la extrema (gráfico 2.5), cada vez más cerca del nivel promedio que mostró el país en el período 1995-2019. En números absolutos, se estima que en el 2023 aproximadamente 390.000 hogares y 1.281.000 personas vivían en pobreza total, de los cuales 113.000 hogares y 394.000 personas estaban en extrema pobreza.

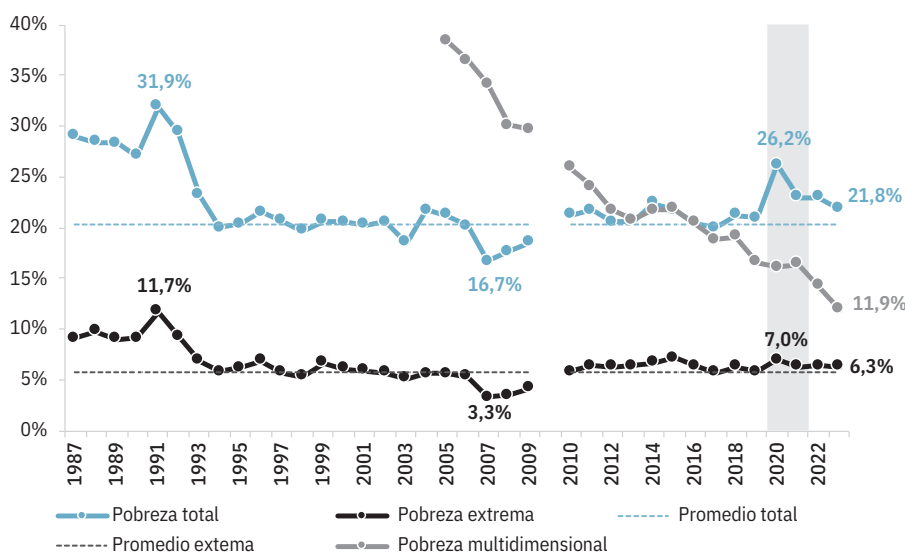
En un contexto de largo plazo, puede decirse que, luego del leve aumento de la pobreza a inicios de la década de los noventa, a partir del año 1994 se inició un período de estancamiento de este indicador en alrededor del 20% de los hogares, con algunos altibajos (2003, 2007-2009 y 2014). En el año 2020, la pobreza por ingresos experimentó un salto asociado al *shock* económico y social provocado por la pandemia por covid-19. En el 2023 el nivel de la pobreza por ingresos se mantiene levemente superior al promedio. Al cierre de la edición de este capítulo no estaban disponibles los resultados de la Enaho 2024.

La pobreza por ingresos entre el 2022 y el 2023 bajó tanto en las zonas rurales como en las urbanas, ubicándose en un 26,4% entre las primeras y un 20,1% entre las segundas (gráfico 2.6). Es importante señalar que la reducción de la pobreza rural implicó un cambio en la tendencia que venía registrándose desde el año 2020, aunque aún se ubica por encima del 2019. Cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que ambas son prioritarias de atender por las políticas públicas en la materia, pero con programas específicos y diferenciados para cada una.

Por regiones, solo la Central mostró un cambio estadísticamente significativo al disminuir el porcentaje de pobreza por ingresos entre el 2022 y el 2023 (gráfico 2.6). Persisten como las más pobres la Huetar Caribe y la Brunca, seguidas por la Huetar Norte, Pacífico Central y Chorotega. Como es usual, la región

Gráfico 2.5

**Incidencia de la pobreza, según método<sup>a/</sup>**  
(porcentaje de hogares)

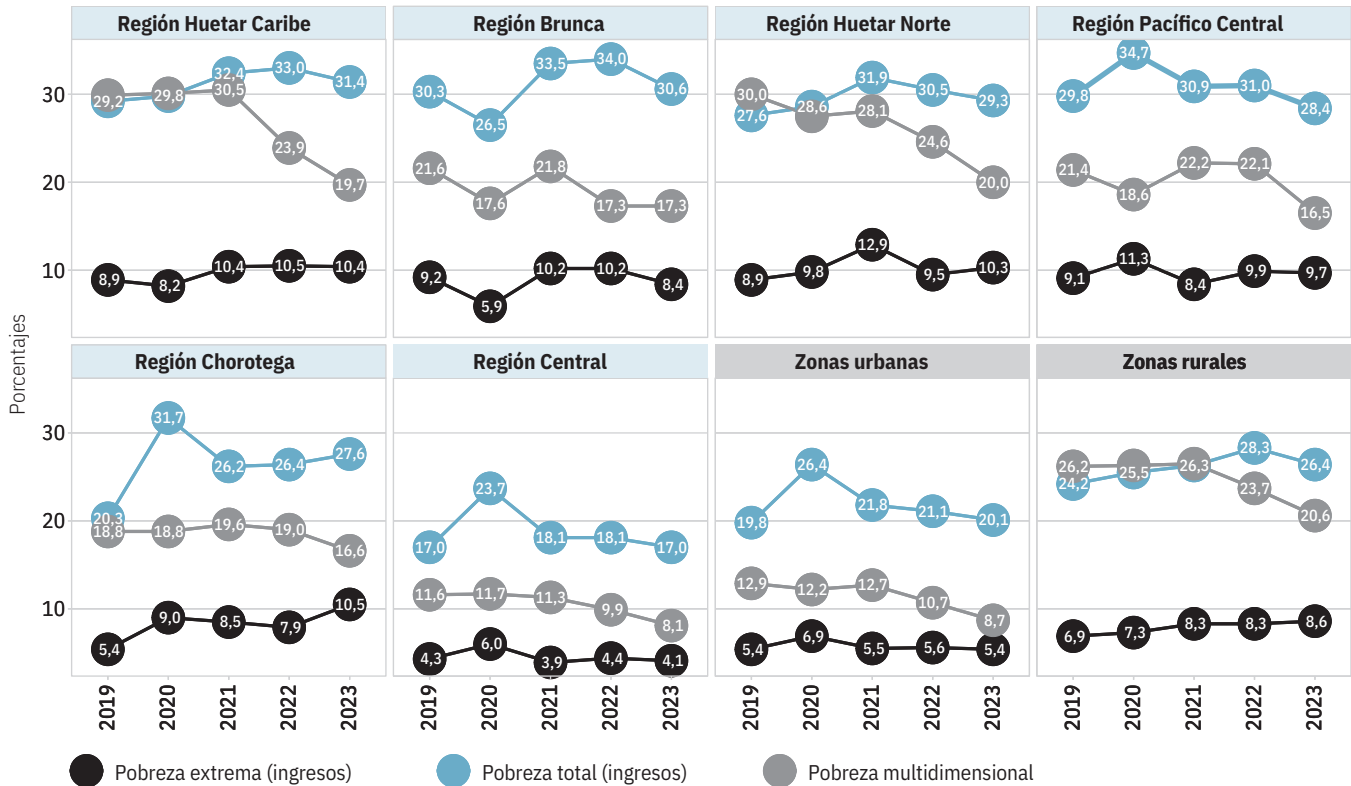


a/ Las líneas punteadas indican el valor promedio del período 1995-2019. La zona gris representa el efecto de la pandemia por covid-19.

Fuente: Morales, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráficos 2.6

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



Fuente: Morales, 2024, con datos de las Enaho del INEC.

Central ostenta los niveles más bajos. La única región que aún no vuelve al nivel prepandemia (2019) es la Chorotega, que ahora se asemeja al resto de regiones fuera del Valle Central. Esta región, además, tuvo un aumento estadísticamente significativo en la pobreza extrema.

La pobreza por ingresos no es la única manera de medir esta condición. En Costa Rica también se calcula la pobreza multidimensional<sup>7</sup>, la cual se situó en un 11,9% en el 2023. Este nivel implica una reducción estadísticamente significativa de 2,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. El valor del 2023 es el más bajo desde que este indicador se estima (2010). En casi todas las zonas y regiones del país se registraron disminuciones, excepto en la Brunca.

Este método se enfoca en indicadores que miden las privaciones de los hogares

y no utiliza directamente el ingreso para estimarla. De los indicadores incluidos, los de mayor incidencia entre los hogares en pobreza multidimensional no han variado en los últimos años: bajo desarrollo de capital humano (71%), no tener seguro de salud (60%), el mal estado del piso o el techo de la vivienda (51%) y el incumplimiento de los derechos laborales (45%). La reducción en este indicador en los últimos cinco años está asociada, entonces, a la dimensión de educación, pues disminuyen los hogares que tienen menores de edad con rezago y no asistencia escolar, así como sin logro de bachillerato. El *Informe Estado de la Educación 2023* señalaba que las autoridades educativas habían adoptado un conjunto de medidas administrativas y de evaluación con el fin de “retener” a la población en el sistema de educativo público durante la

pandemia y no en mejoras en la calidad de la educación (PEN, 2023a).

Un aspecto por señalar es que, en el 2023, todas las regiones tienen una incidencia de la pobreza por ingresos mayor a la multidimensional, lo cual ocurrió en el período pospandemia (gráfico 2.6). Para reducir la pobreza por ingresos es importante mejorar el acceso a un empleo de calidad, pues el efecto de la política social es más evidente en la pobreza multidimensional en un mediano plazo.

Cuando se combinan los resultados de las dos metodologías de pobreza, se obtiene que un 5,8% de los hogares del país son pobres por insuficiencia de ingresos y por privaciones multidimensionales; el porcentaje más bajo desde que se calculan ambas mediciones. Ello equivale a 105.000 hogares y 430.000 personas. El perfil de estos hogares se caracteriza

por tener altas tasas de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65), bajo nivel educativo de sus miembros (primaria completa o incompleta), alto rezago escolar entre la población infantil y adolescente, un alto porcentaje de jefaturas femeninas monoparentales, importantes problemas de empleo como informalidad, desempleo y no participación laboral), viviendas en mal estado, con hacinamiento y sin acceso a Internet.

Tal y como se indicó en la edición anterior de este capítulo, es conveniente efectuar una revisión de los indicadores incluidos en las cinco dimensiones de este enfoque. Es indispensable que capturen con mayor precisión las privaciones que más afectan en la actualidad la calidad de vida y el bienestar de los hogares.

### En treinta años el perfil de pobreza cambió poco, pero sobresale su aumento en la niñez y adolescencia

En esta trigésima edición del Informe Estado de la Nación se analiza cuáles han sido los principales cambios en el perfil de los hogares y las personas pobres entre las décadas de los noventa y el 2023. De acuerdo con los resultados, en general, la pobreza sigue afectando a los grupos con menores oportunidades y capacidades, tales como los hogares numerosos, aquellos integrados por más menores de edad, sin personas ocupadas, población con baja escolaridad, hogares con jefaturas femeninas o personas con vulnerabilidades, tales como la discapacidad o la vejez.

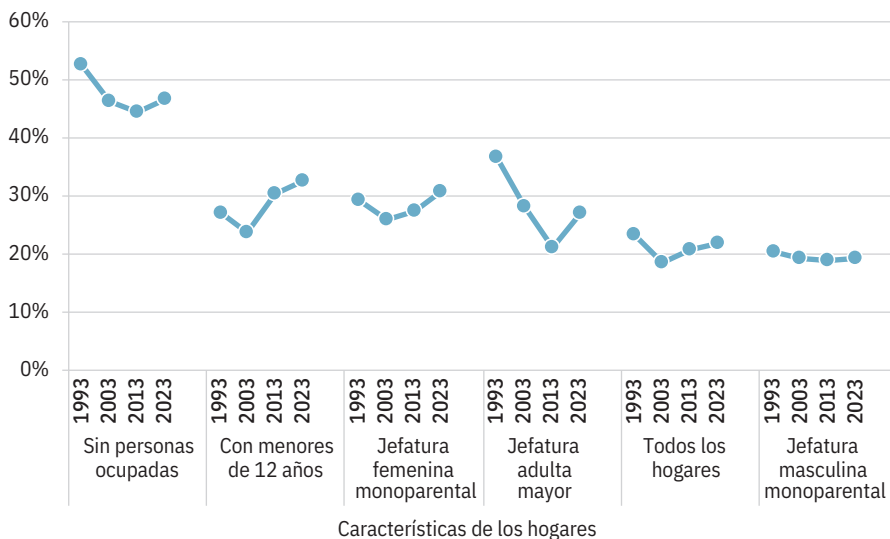
La incidencia de la pobreza mostró reducciones en todas las características desde inicios de los años noventa hasta la primera década del siglo XXI (gráfico 2.7). Posteriormente, ha tenido comportamientos dispares, pues en los hogares con jefatura adulta mayor siguió disminuyendo, aunque aumentó en el contexto de la pandemia. Otras características empezaron a aumentar a partir de la segunda década del siglo XXI, por ejemplo la pobreza en la niñez y adolescencia, en las jefaturas femeninas monoparentales y en los hogares sin inserción laboral o con problemas de calidad del empleo.

El aumento de la pobreza en los grupos más jóvenes, desde hace más de una década,

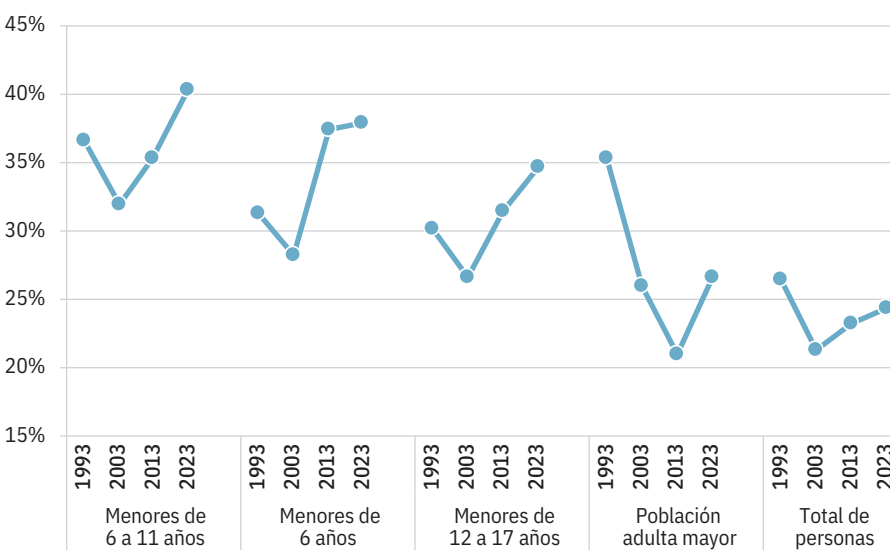
## Gráficos 2.7

### Incidencia de la pobreza, según características de los hogares y las personas (porcentaje de pobreza)

a) Características de los hogares



b) Características de las personas



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

refleja que las tasas de fecundidad son más altas entre los hogares de menores ingresos. Este resultado tiene implicaciones estratégicas para el desarrollo futuro del país, pues pone en evidencia que se acumulan rezagos y barreras persistentes para que las nuevas generaciones logren desarrollar sus capacidades en esta etapa crucial, y así lograr un mayor bienestar

a lo largo de sus vidas. Además, por si fuera poco, a este empobrecimiento de las generaciones más jóvenes se le suma la grave crisis educativa documentada en los *Informes Estado de la Educación* (2021 y 2023), la cual se caracteriza por un sistema público con fuertes carencias en aprendizajes básicos, respuestas institucionales insuficientes, recortes

presupuestarios e incumplimiento de los acuerdos nacionales en esta materia. Históricamente, la movilidad social en Costa Rica se ha basado en un régimen de bienestar y políticas sociales de vocación universal, las cuales están perdiendo fuerza por el manejo fiscal y los problemas para su financiamiento, como se analiza más adelante en este capítulo.

Este empobrecimiento de las generaciones más jóvenes ocurre en un período de fin del bono demográfico e inicio de un acelerado proceso de envejecimiento de la sociedad costarricense (Rosero, 2023). Estas tendencias han alterado profundamente su estructura demográfica: no solo las cohortes de niños, niñas y jóvenes son hoy más pequeñas que treinta años atrás, sino que lo serán en el futuro. En cambio, un 25% de las personas habitantes en el país tendrá 65 años o más dentro de un cuarto de siglo. Debido a estos imperativos demográficos adversos, Costa Rica requiere que sus niños, niñas y adolescentes tengan acceso a un conjunto cada vez más amplio de oportunidades y capacidades, para dar soporte económico a la sociedad; sin embargo, en la actualidad está ocurriendo una evolución totalmente en sentido contrario, lo que compromete el desarrollo humano sostenible del país en el mediano y largo plazo.

Un tema al que este capítulo le ha dado seguimiento por varios años es el ciclo de “entrada y salida” de la pobreza por ingreso de muchos hogares en el país (PEN, 2021). Importantes segmentos de la población se encuentran atrapados en este ciclo, una condición de permanente vulnerabilidad social. La medición interanual del 2022 al 2023, en la que se registró una reducción de la pobreza, no cambió esta tendencia, la cual mostró valores similares al período prepandemia: el 10,0% de los hogares del país logró salir de la pobreza en el 2023, el 8,3% entró a ella, el 14,3% permaneció como pobre en ambos años y el restante 67,4% como no pobre.

Para profundizar en el análisis de estos resultados, se utilizó la base de datos del semipanel (o empate) de la Enaho. A partir de este semipanel es posible dar seguimiento a un mismo grupo de hogares y

de personas en dos años consecutivos, pues el INEC identifica a los hogares cuyas características coinciden en ambas encuestas<sup>8</sup>. En esta oportunidad se logró “empatar” un 49% de los registros de la encuesta del 2023, una proporción mayor que en años anteriores. Como el semipanel reduce la muestra, podría inducir a una subestimación o sobrestimación de la incidencia de la pobreza respecto a las cifras oficiales<sup>9</sup>.

Los datos estimados en el 2023 por este método apuntan que el 22,6% de hogares se encuentra en pobreza total (+0,8pp que la cifra oficial del INEC) y el 6,7% en pobreza extrema (+0,4pp). En el 2022, las divergencias en relación con las cifras oficiales fueron también muy bajas. Estos resultados permiten afirmar que las estimaciones con el semipanel siguen estando dentro de los márgenes de error de las encuestas de corte transversal (es decir, de cada año con toda la muestra), pues se ubicaron dentro de los intervalos de confianza<sup>10</sup>.

Si el análisis enfatiza en los hogares en condición de pobreza, y no en el conjunto de la población, la alta magnitud de la “circulación” hacia fuera y hacia adentro de esta condición de la población socialmente vulnerable es evidente. Un 37% de

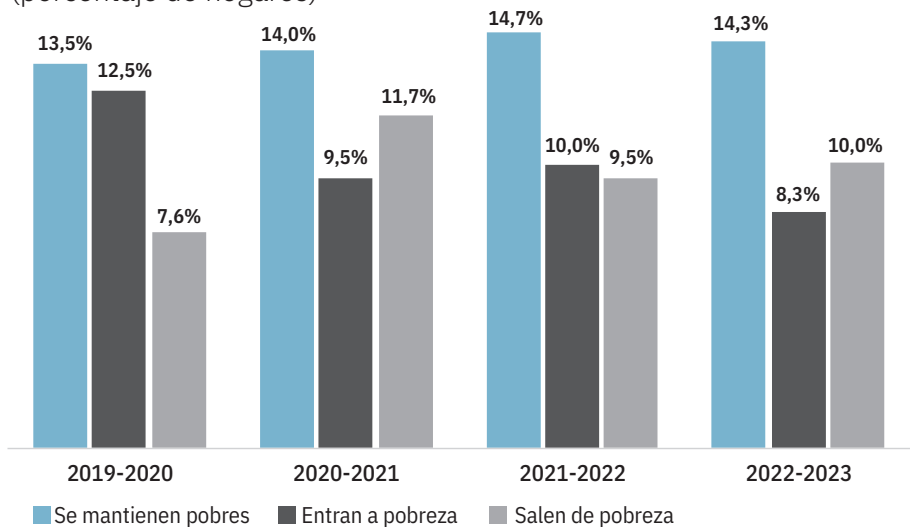
las personas pobres en el 2023 no lo era el año anterior. Por su parte, de los hogares pobres en el 2022, lograron salir el 41% en ese. Esto confirma la existencia de una importante cantidad de hogares que viven sin poder escapar de la pobreza de manera permanente.

Algunas regiones presentan diferencias en el porcentaje de hogares que se mantienen en la pobreza entre el 2022 y el 2023, con respecto al promedio nacional. Las cifras son más altas para las Huetares Norte (72%) y Caribe (70%); es decir, en estas la pobreza es más estable, mientras que la región Central tiene el menor porcentaje (59%). En las demás los niveles fueron similares al promedio nacional (63%).

Al comparar los resultados del semipanel 2022-2023 con los datos publicados en capítulos anteriores de este Informe, se observa un patrón similar al período 2020-2021, solo que en magnitudes menores, con más cantidad de hogares saliendo de la pobreza y menos entrando (gráfico 2.8). La cantidad de hogares que se mantienen pobres es relativamente estable en todos los años, alrededor de un 14%, por esta razón el resto de la incidencia lo determina el efecto neto en el flujo de los hogares.

Gráfico 2.8

### Flujo de hogares según la condición de pobreza por ingresos. Semipanel de la Enaho, del 2019 al 2023 (porcentaje de hogares)



Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos del semipanel de las Enaho del INEC.

### Disminuye el porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza en comparación con treinta años atrás, sin progresos en la última década

Una condición social a la que este Informe ha dado seguimiento es la vulnerabilidad a la pobreza de ciertas capas de la población. En esta condición se encuentran, en principio, los hogares catalogados como “no pobres”, pero cuyos ingresos per cápita apenas superan el límite de clasificación. Los resultados ya vistos de la “circulación” de los hogares hacia dentro y hacia fuera de la pobreza sugieren que esta población es numerosa.

En el 2023, un 12% de los hogares de Costa Rica se ubicaron en situación de vulnerabilidad por tener ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza (LP), pero inferior a 1,4 veces la LP (gráfico 2.9). Esto muestra una disminución con respecto al año anterior, el cual se había ubicado entre los más altos desde el 2010. Una parte importante de estos hogares son los que entran y salen de dicha condición de un año a otro; tal y como fue evidenciado en el acápite anterior.

En cantidad de hogares, se estima que 215.000 estaban en vulnerabilidad a caer en la pobreza, cifra que aún se mantiene alta con respecto a años anteriores (solo la supera el 2020 y 2022). Para alejarlos de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor al promedio nacional y, además, sostenido en el tiempo. Ambas condiciones se cumplen con alta probabilidad cuando ese crecimiento está asociado a empleos que cumplan las garantías laborales. Sin embargo, esto no es lo que ha ocurrido en Costa Rica durante la última década, época en que los ingresos reales se redujeron y se crearon relativamente pocas oportunidades laborales formales en relación con el crecimiento de la población en edad de trabajar.

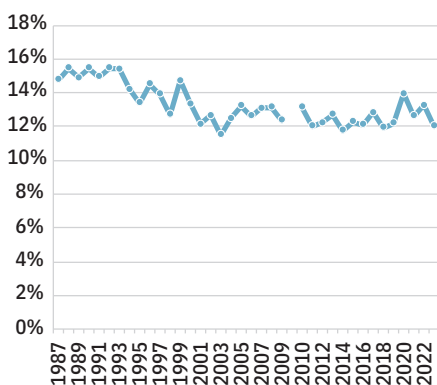
La pobreza y la vulnerabilidad pueden variar no solo por el comportamiento del ingreso per cápita del hogar, sino también por el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) y el monto estimado de las LP. Por ejemplo, el incremento significativo de la incidencia de la pobreza del año 2020 se explica principalmente por la contracción de los ingresos y el empleo, pues el monto de las líneas de pobreza se mantuvo casi invariable. Igual fenómeno ocurrió en el año 2021 (gráfico 2.10).

El panorama cambió en el 2022, cuando el aumento en el costo de la vida afectó con mayor intensidad a la CBA, que marca la línea de pobreza extrema. Esta línea subió un 16,4% con respecto al 2021. Dicho incremento fue superior al del índice general de precios al consumidor (IPC). En este caso, la incidencia de la pobreza no varió por que los ingresos per cápita del primer decil crecieron aún más que el costo de la CBA, un 18,4% en términos nominales (7,6% real). Una situación similar, aunque de mejor intensidad, ocurrió entre los hogares del segundo decil, cuyos ingresos reales aumentaron un 11,4%, ligeramente por encima del costo de la CBA.

En el año 2024, el costo de la CBA se ha reducido con respecto al 2023: -3,1% la urbana y -2,0% la rural. Esto ocurre también en el caso de la línea de pobreza total (-1,3% y -0,9%, respectivamente). De este modo, solo vía líneas de pobreza se podría dar una reducción de esta, aunque los ingresos de los hogares no hayan aumentado. Cabe recordar, como se ha explicado, que en la medición de la pobreza inciden varios factores, tales como el empleo y las transferencias monetarias de la política social.

Gráfico 2.9

#### Porcentaje de hogares en condición de vulnerabilidad a la pobreza<sup>a/</sup>

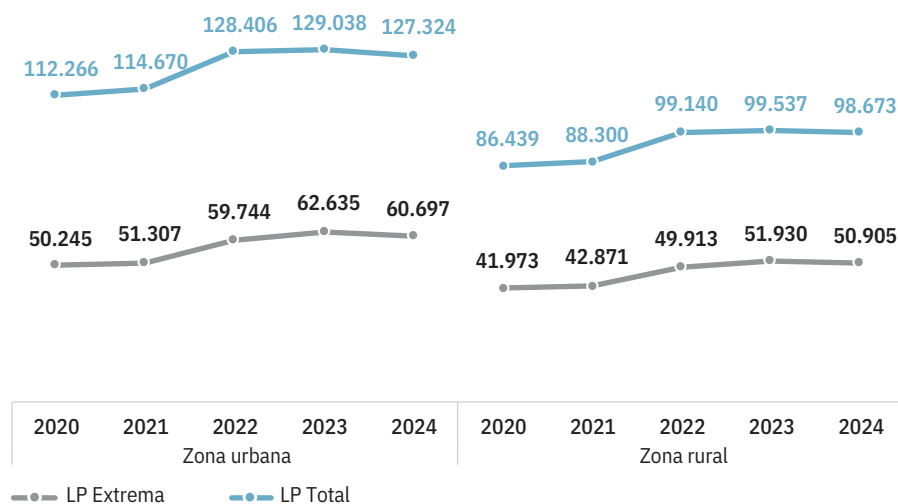


a/ Hogares cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza (LP), pero son menores a 1,4 veces la LP.

Fuente: Morales y Segura, 2024, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Gráfico 2.10

#### Líneas de pobreza total y extrema<sup>a/</sup> (en colones corrientes<sup>b/</sup>)



a/ Los valores de las líneas de pobreza (LP) usados para la medición oficial son los referidos al mes de junio de cada año. La LP de pobreza extrema es equivalente al costo de la canasta básica alimentaria.

b/ Corresponde a los montos per cápita (o por persona).

Fuente: Morales, 2024, con datos del INEC.

La publicación en breve de la Enaho 2024 permitirá discernir lo ocurrido.

**Aporte especial: las amplias disparidades en los recursos asignados y en el uso de los servicios en las áreas de salud refuerzan las desigualdades en el territorio**

Conforme la sociedad costarricense evoluciona y los procesos de envejecimiento, perfil epidemiológico crónico y transformación de los mercados laborales se consolidan, la gestión del seguro social se torna más compleja, tanto por el lado de su financiamiento como por el de los servicios brindados. El *Informe Estado de la Nación (2023)* examinó las múltiples manifestaciones de la desigualdad social en Costa Rica e identificó perfiles en las asimetrías territoriales en asuntos clave para la calidad de vida de las personas, los cuales se vinculan con sus derechos

fundamentales, como el acceso a la salud.

Para darle continuidad a este enfoque, Pacheco (2024a) analiza las desigualdades territoriales en la asignación de recursos, acceso y uso de los servicios de salud pública. Los resultados muestran amplias diferencias en el primer de atención, aproximado con las 105 áreas de salud de la CCSS, tanto en los presupuestos per cápita, como en los servicios ofrecidos y la cantidad de personas atendidas, que no parecen responder a criterios rigurosos como el perfil epidemiológico de la población adscrita o a la ubicación territorial.

Además, se identifica que muchos Ebais atienden a una población que supera el parámetro adecuado definido por la CCSS (4.000 personas por equipo). Para lograr el cumplimiento de esta norma, el déficit se estima en 189 establecimientos. Se encontró que la sobrepoblación es un factor que condiciona el acceso al primer

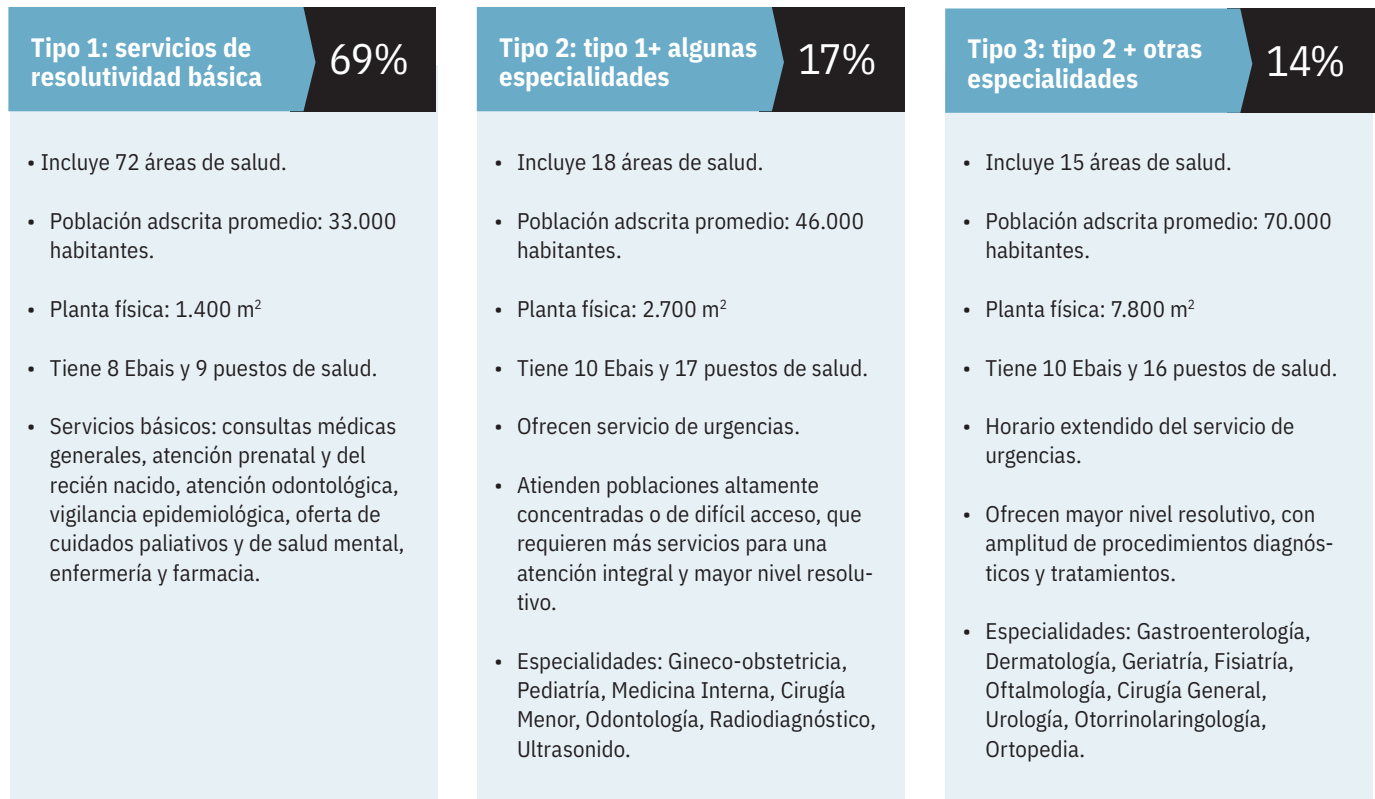
nivel de atención, pues existe un vínculo inverso entre la cantidad de habitantes por Ebais y las consultas generales.

Un primer paso en el análisis de la capacidad de la gestión de salud pública de la CCSS para proveer un acceso equitativo entre la población del país es la distribución de los recursos financieros. Esta muestra amplias diferencias entre las áreas de salud (AS) de la CCSS. En el 2023, el presupuesto per cápita se estimó en 70.367 colones, con un rango que iba desde 48.696 (AS Pérez Zeledón) a 430.974 colones (AS San Rafael de Puntarenas), una diferencia de 8,8 veces.

La diversidad en el presupuesto per cápita podría asociarse a los distintos niveles de complejidad a los que pertenecen las áreas de salud (figura 2.1). Por ello es necesario incluir en el análisis esta consideración. De las 105 áreas, la mayoría ofrece los servicios de atención básicos (69% son de tipo 1) y solo el 14%

Figura 2.1

**Caracterización de las áreas de salud de la CCSS, por tipo de servicios**



Fuente: Pacheco, 2024a con base en CCSS, 2022.

tiene mayor complejidad. La asignación per cápita de los tipos 1 y 2 es muy similar entre sí (112.000 colones); en cambio, el tipo 3 recibe en promedio de 188.000 colones, más del 50% de los recursos que los anteriores. Una característica que quizás resulta aún más importante para el análisis de esta distribución de recursos es que, incluso dentro de las AS de un mismo tipo, existen amplias diferencias en el financiamiento asignado por persona, sin que ello esté directamente vinculado a diferencias en los patrones epidemiológicos.

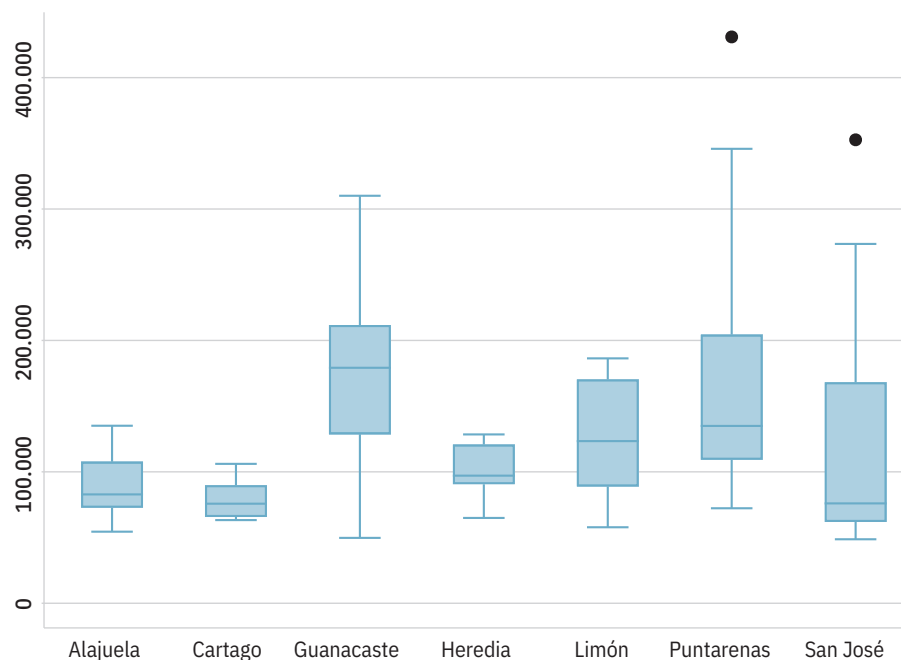
La amplia disparidad de recursos presupuestados en el 2023 por AS es notoria aún en un nivel territorial tan agregado como lo son las provincias (gráfico 2.11). Puntarenas y San José muestran la mayor desigualdad interna en los recursos que reciben las AS, mientras que en Cartago y Heredia las brechas son menores. En San José, las diferencias alcanzan 4,4 veces entre la asignación per cápita más alta y la más baja; en Puntarenas la brecha es 4,0 veces. En cambio, las diferencias internas en Heredia y Cartago son significativamente menores: 1,5 veces y 1,7, respectivamente.

La diversidad en las asignaciones presupuestarias sugiere la necesidad de revisar las metodologías de estimación actual para que sean más acordes a las dinámicas de cada área de salud, y que consideren aspectos como los requerimientos sanitarios ante los distintos perfiles epidemiológicos y módulos de pago por desempeño (Pacheco, 2024a).

El acceso a los servicios de salud también se ve afectado por la disponibilidad de recursos humanos y de infraestructura. En el caso de los Ebais, el país cuenta con 1.148 equipos de atención que provee cada uno, en promedio, servicios para 4.584 personas. El promedio de población por atender es un tema de debate constante. El parámetro definido actualmente por la CCSS es de 4.000 personas por Ebais (CCSS, 2022). De este modo, cada equipo debe atender, en promedio, más población que el estimado conveniente, una demanda en exceso, o sobrecapacidad, del 15%. Para bajar este nivel al parámetro institucional debería haber alrededor de 189 centros adicionales (un

Gráficos 2.11

**Distribución de los recursos presupuestarios per cápita en las áreas de salud, según provincia. 2023**  
(colones per cápita)



Fuente: Pacheco, 2024a con datos de la Gerencia Financiera de la CCSS.

total de 1.334 Ebais). La cifra podría variar según los criterios utilizados para calcular ese “óptimo”, según sea el tipo de zona: rural o urbana.

Los datos muestran la existencia de ocho AS en las cuales el total de Ebais es superior al parámetro (Nicoya, Siquirres, Turrialba-Jiménez, Nandayure, Coto Brus, Osa, Talamanca y Abangares). Estos son territorios mayormente rurales, de población más dispersa -el porcentaje de población urbana de apenas el 37%- , condición que podría justificar esa cantidad de Ebais.

No obstante, se identificaron 71 áreas de salud que ocuparían nuevos Ebais. En estas la necesidad oscila en un rango que va desde uno establecimiento adicional (situación de 31 AS) hasta más de diez, en el caso de un área de salud. Las tres áreas con mayores déficits son Cartago (siete equipos), Coronado (nueve equipos) y Pérez Zeledón (trece equipos).

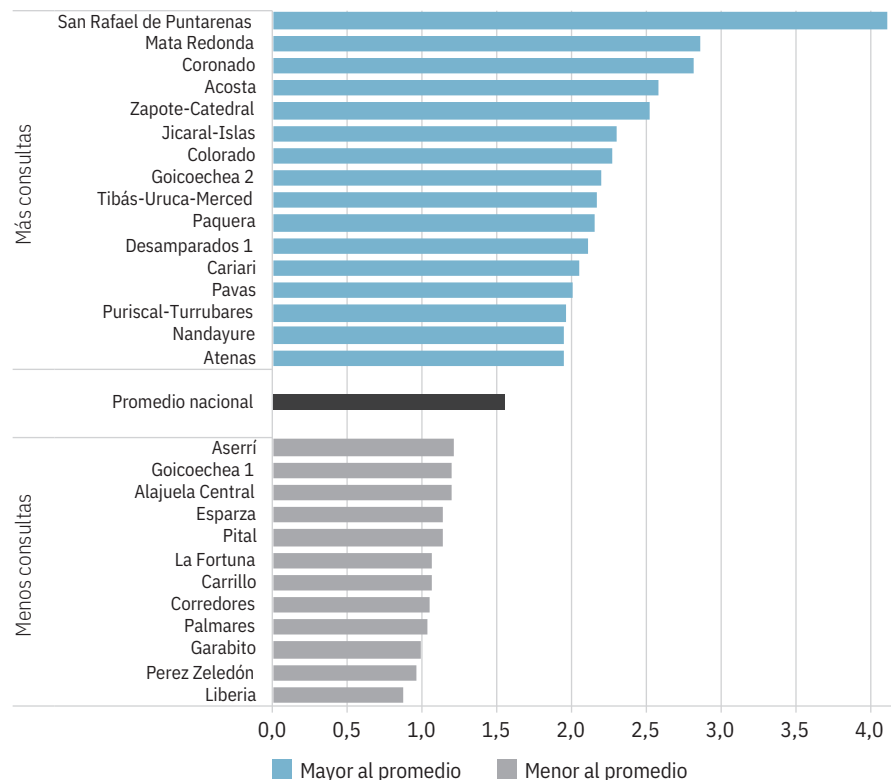
De acuerdo con el Anuario de

Estadísticas de Salud de la CCSS, en el 2023 las Áreas de Salud generaron un total de 8.234.949 consultas externas. De estas, 7.702.177 (93,5%) fueron generales y 532.772 especializadas. Esto significa que, en promedio, las AS produjeron 1,56 consultas por habitante.

La producción, sin embargo, varía de forma considerable entre los distintos territorios, desde 0,88 consultas por habitante en Liberia a 4,12 en San Rafael de Puntarenas. De hecho, Liberia, Pérez Zeledón y Garabito poseen coeficientes de una consulta o menos por habitante, en tanto 13 AS mostraron valores por encima de dos consultas (gráfico 2.12). Cabe anotar que Garabito y Pérez Zeledón se ubican entre las 15 AS con mayor déficit de Ebais, lo cual sugiere que la ausencia de suficientes equipos de atención es, en efecto, una barrera de acceso relevante para múltiples poblaciones costarricenses.

Gráfico 2.12

### Promedio de consultas externas por habitante, según áreas de salud seleccionadas<sup>a/</sup>. 2023



a/ De las 105 áreas de salud, el gráfico muestra solamente aquellas que tienen más consultas, o menos, con respecto al promedio nacional (1,56). El criterio de corte es una desviación estándar por encima o por debajo de ese promedio.

Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023) y estimaciones poblacionales del Departamento Actuarial de la CCSS.

El acceso a servicios estratégicos es otra área de importancia en la atención de la salud. Los procedimientos diagnósticos sirven para detectar enfermedades en las etapas iniciales y mejorar la esperanza y calidad de vida de la persona. Por ejemplo, el cáncer de mama es una de las principales causas de muerte en las mujeres costarricenses, por lo que resulta clave apuntar a la cobertura plena de la población meta con diagnósticos como las mamografías. Esta cobertura, sin embargo, dista mucho de la situación actual en Costa Rica.

Según la información de la CCSS, las tasas de cobertura de mamografías no solo son bajas en relación con la población meta, sino que también muestran

amplias diferencias territoriales. En total, las áreas de salud generaron 263.325 pruebas de este tipo en el 2023, pero en ninguna la tasa de cobertura de mujeres en el rango etario de 40 a 74 años supera el 49% (gráfico 2.13). Individualmente, las brechas son tan amplias que mientras en Cóbano, Santa Ana y Puerto Viejo-Sarapiquí menos del 10% de la población meta recibió una mamografía; en Coronado, San Rafael de Puntarenas y Acosta esos porcentajes fluctuaron entre 45% y 50% del grupo de referencia.

Los indicadores de productividad analizados condicionan el acceso de la población al primer nivel de atención. La relación entre la cantidad habitantes por Ebais y las consultas generales promedio

por áreas de salud muestra una relación inversa; es decir, por cada 1.000 personas adicionales que deba atender un área de salud, la tasa de consultas cae 0,22 puntos (gráfico 2.14). Esto podría estar asociado a problemas de saturación de los servicios y al poco personal en cada equipo de atención.

En cuanto a la atención de los servicios de urgencias, la información de la CCSS muestra un promedio nacional de 1,26 consultas por habitante. Las AS con valores más bajos se encuentran principalmente en la GAM. Por su parte, las cinco con mayores tasas se localizan en las provincias de Guanacaste y Puntarenas. Por ejemplo, en promedio, una persona residente de Abangares y Colorado acudirá 9 veces más a urgencias que una persona que habite en el área de cobertura de Escazú.

Lo anterior podría vincularse a la ausencia de servicios de urgencia en 72 áreas de salud. Se estima que 3.116.425 personas (59,2% de la población) reside en alguna AS que no cuenta con servicios de urgencia directos como parte de su paquete de prestaciones, aspecto que posiblemente obliga a estas personas a buscar dichos servicios en los otros niveles de atención y en hospitales regionales o nacionales.

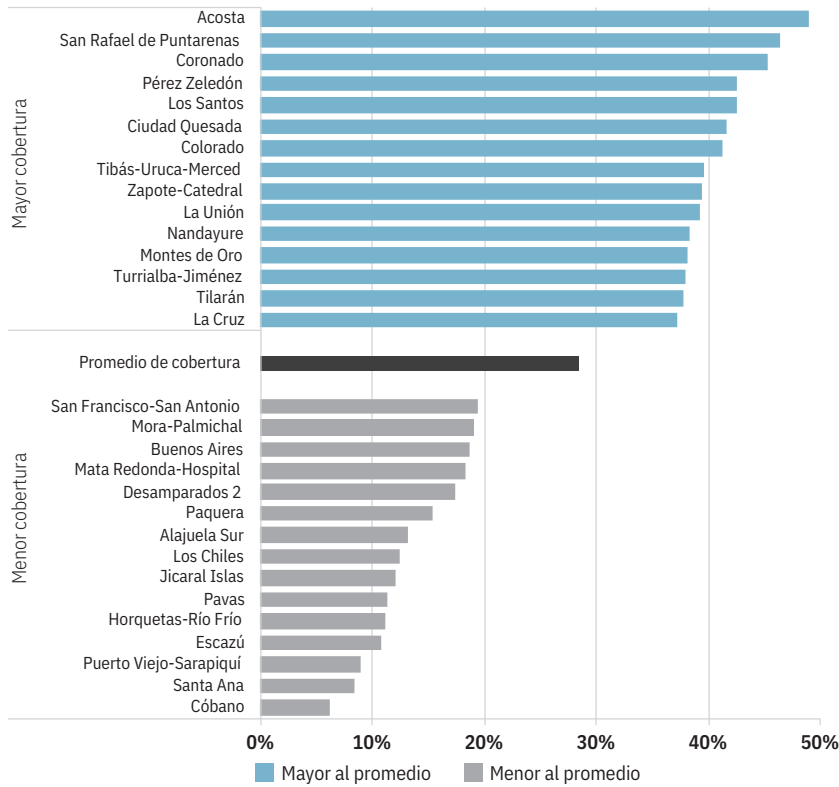
Otro indicador que genera la CCSS es el porcentaje de consultas de urgencias que no se califican como tales; es decir, situaciones que debieron haber sido resueltas en consultas generales. Posiblemente son personas que optan por resolver su problema de salud por dicha vía ante la imposibilidad de obtener una cita general o especializada en el Ebais.

A nivel nacional, el 52,3% de las consultas en urgencias se consideran “no urgencias”; es decir, pudieron ser resueltas en el primer nivel de atención. Sin embargo, esos porcentajes por áreas de salud fluctúan entre 0% en Ciudad Quesada y 99% en Oreamuno, Turrialba-Jiménez, Alajuela Central, Paraíso-Cervantes y San Juan-San Diego-Concepción. Geográficamente, los mayores porcentajes de no urgencias se concentran en la provincia de Cartago.

Una segunda barrera de acceso es de tipo geográfica. En el país, cerca de un

Gráfico 2.13

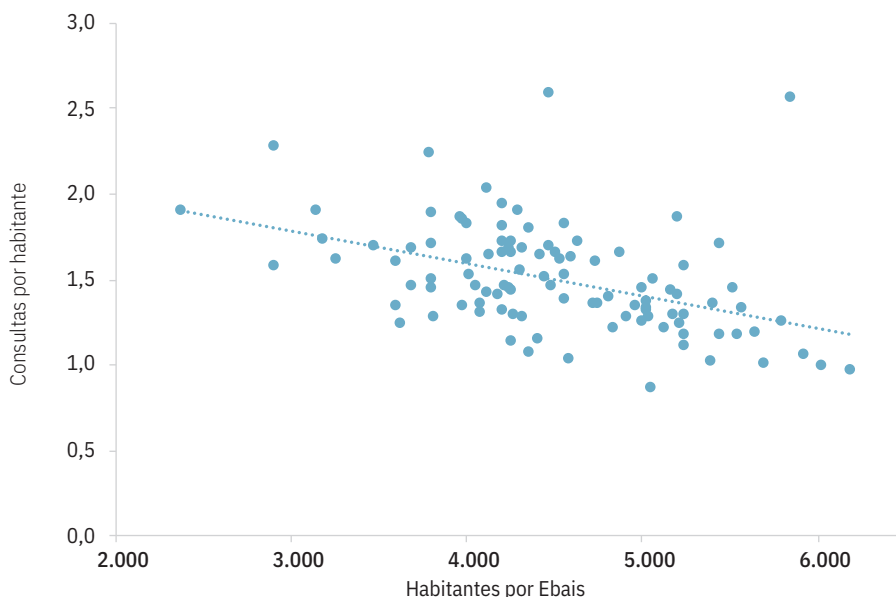
**Porcentaje de mujeres de 40 a 74 años con una mamografía realizada, según áreas de salud seleccionadas<sup>a/</sup>. 2023**



a/ De las 105 áreas de salud, el gráfico muestra solamente aquellas que tienen más cobertura, o menos, con respecto al promedio nacional (28,4%). El criterio de corte es una desviación estándar por encima o por debajo de ese promedio.  
Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023).

Gráfico 2.14

**Relación entre habitantes por Ebais y el promedio de consultas externas generales por habitante, según áreas de salud<sup>a/</sup>. 2023**



a/ Se excluye el área de salud de San Rafael de Puntarenas, debido a su valor extremo de consultas externas generales por habitante (3,8).  
Fuente: Pacheco, 2024a con datos del Anuario de Estadísticas en Salud (CCSS, 2023).

55% de la población debe viajar menos de 5 kilómetros para llegar a la sede del área de salud. Esta distancia es razonable y de acceso adecuado. Por el contrario, un 16% de la población debe viajar 15 kilómetros o más, lo cual se considera de acceso restringido a los servicios de salud. La mayoría de la población en esta situación se ubica en las zonas rurales del país, especialmente en el Pacífico Sur. No obstante, este factor tiene una débil asociación con las tasas de consulta por habitante.

En conclusión, la evidencia muestra que las desigualdades territoriales en materia de asignación de recursos, eficiencia y acceso a servicios de salud son significativas, producto de determinantes que operan desde la parte organizacional, financiera y clínica. La posibilidad de reducir esas brechas pasa, por lo tanto, por una multiplicidad de medidas en diversos ámbitos de la gestión médica y administrativa (Pacheco, 2024a).

En primer lugar, es importante mejorar el alineamiento entre necesidades y presupuesto por medio de prácticas de planificación que tomen como base los perfiles epidemiológicos de las AS y redireccionen recursos humanos, físicos y financieros hacia zonas con perfiles más severos. El fortalecimiento de la relación entre presupuesto y resultados podría abrir una oportunidad para generar indicadores de cobertura y acceso en ámbitos sensibles para la salud de la población, como tamizajes oncológicos y detección de condiciones crónicas (Pacheco, 2024a).

Otra alternativa de política pública que podría ayudar a reducir las brechas territoriales incluye la implementación de un amplio plan de inversiones que permita el establecimiento de los 189 Ebais (edificaciones y equipos clínicos) en áreas de salud con más déficit.

Finalmente, los Ebais constituyen esa puerta de ingreso del sistema, cuya capacidad resolutoria debería ser superior al 60% de los casos que demandan servicios de salud, según se planteaba en la reforma de los años noventa. Este parámetro no se ha alcanzado desde hace treinta años. Lograrlo pasa por mejorar la atención oportuna (evitándole a la persona

paciente traslados innecesarios), así como reducir los gastos por atenciones evitadas en las salas de urgencias. A ello se suma la ampliación de iniciativas en materia de prevención de la enfermedad y promoción de la salud (Pacheco, 2024a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### DESIGUALDADES TERRITORIALES EN SALUD

véase Pacheco, 2024a, en [en www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Manejo político de la inversión social pública aplica recortes en servicios sociales fundamentales para el desarrollo humano de la población

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de las políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Este capítulo valora el desempeño en este ámbito, al dar seguimiento a la inversión social pública (ISP). Por esta inversión se entienden los recursos que el Estado destina a las acciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea al ofrecer de manera directa una serie de servicios (por ejemplo, educación), al suministrar transferencias monetarias que ayuden a las familias a satisfacer sus necesidades más elementales o al financiar instituciones, públicas o privadas, que proveen bienes y servicios a bajo costo o en forma gratuita.

Los resultados al año 2023 muestran que la administración Chaves Robles ha aplicado recortes en la ISP, como parte de las políticas de austeridad fiscal analizadas en el capítulo 3 de este Informe. Los recortes han afectado fuertemente algunas funciones sociales, como la inversión en educación, seguida por la de salud (pospandemia). En el 2023 destaca el aumento en dos rubros: las pensiones contributivas (IVM) y el gasto de los gobiernos locales, excluidos de la regla fiscal.

La tijera no fue igual en todos los sectores que la ISP abarca. La tendencia observada es que los recortes fueron mayores en sectores financiados por el presupuesto nacional, a través del Ministerio de Hacienda. En contraste, el gasto en pensiones del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) aumentó, el cual es administrado por la CCSS.

Tanto en la anterior administración de gobierno como en la actual, la ISP ha tenido una mayor volatilidad, con aumentos y disminuciones que, en conjunto, ha generado una pérdida de la prioridad macroeconómica de esta inversión. Los factores que explican este fenómeno son tanto los límites al crecimiento del gasto impuestos por la regla fiscal, las decisiones del Ministerio de Hacienda sobre la distribución del gasto dentro del “techo” previsto por esa regla y la pérdida de prioridad fiscal debido al creciente servicio de la deuda.

El Fodesaf, principal fuente de financiamiento de los programas sociales selectivos, experimenta el incumplimiento del Ministerio de Hacienda en aportar la totalidad de los recursos establecidos por la Ley. Además, la incorporación de los órganos desconcentrados del Gobierno Central al Presupuesto Nacional ha complicado el accionar del Fondo, el cual ha perdido, en la práctica, la administración de sus fuentes de financiamiento, pues muchos recursos son girados por el Ministerio de Hacienda directamente a las instituciones, sin pasar por el Fondo. La respuesta a esta estrechez de recursos del Fodesaf ha sido la de priorizar el financiamiento de la red de protección social con beneficios de tipo asistencialista, a costa de los programas más promocionales, que involucran la generación de capacidades entre la población.

Dentro de la inversión social selectiva, los incentivos para estudiar y el bono de la vivienda experimentan una mayor contracción en su inversión real por habitante en los últimos cuatro años e incluso son los únicos que terminaron el 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010).

Para darle seguimiento a la evolución de la ISP, en esta edición del Informe se presentan los resultados de un estudio

## Recuadro 2.1

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

Para estimar la inversión social pública (ISP), tanto en el corto como en el largo plazo, Trejos (2024) utiliza exhaustivamente la información generada y proporcionada por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, con su consolidación funcional y referida al sector público, en su conjunto, y se complementa con los datos que proveen las principales instituciones del sector público social.

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

Para estimar con más precisión la ISP y desagregarla por funciones, Trejos (2024) 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 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega la ISP de la CCSS en salud por nivel de atención y del Ministerio

de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres (empresa auxiliar) y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería (otra empresa auxiliar). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, 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.

Por segundo año consecutivo, la Contraloría General de la República (CGR) indica que encontró problemas en el registro de algunas transacciones del Gobierno Central, por ello no dio el aval a la liquidación presupuestaria presentada (CGR, 2023 y 2024). Ambos problemas le impidieron a la CGR presentar la consolidación del gasto del Gobierno General por función y poner a disposición de las personas usuarias las bases de datos de las liquidaciones del presupuesto nacional y de las instituciones autónomas. A juicio de la CGR, ello implica un debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas y paralelamente dificultó el acceso a las liquidaciones detalladas de los ministerios del sector social para la preparación del presente informe.

Con la entrada en operación en el 2021 de la Ley de Fortalecimiento del

Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (Ley 9524) y su reglamento (Decreto 42712-H), los presupuestos de los órganos desconcentrados se incorporaron al Presupuesto Nacional para la discusión y aprobación de la Asamblea Legislativa. Esto hace que algunos de ellos<sup>11</sup> que forman parte del sector social, se incorporen a ministerios no sociales, por lo que ya no se incluyen en la cuantificación de la inversión social de la STAP.

La situación anterior aumenta la necesidad de contar con liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa. Esta información no estuvo disponible para el 2022 y el 2023 por la inexistencia de la base de datos que ofrecía la CGR y la negativa de algunos ministerios para entregar esa liquidación detallada. Esta omisión se trató de subsanar con información presupuestaria solicitada y proporcionada directamente por varios ministerios. Asimismo, para el 2023 la STAP colaboró de manera muy oportuna con el PEN para tener acceso a esta información faltante con el detalle que se requería para ajustar las estimaciones.

Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2024) en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Fuente: Trejos, 2024.

realizado por Trejos (2024), el cual estima, de manera muy detallada, los rubros, los programas y los servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.1 sintetiza algunos aspectos metodológicos relevantes sobre las estimaciones de Trejos (2024).

### Se estanca la inversión social real por habitante por cuarto año consecutivo

La inversión social pública (ISP) que financia a las políticas sociales en Costa Rica experimentó una expansión real relativamente sostenida durante un

largo período, el cual comprendió desde la década de los años noventa hasta la segunda década del siglo XXI, aunque con algunos períodos contractivos, que fueron coyunturales y de limitada magnitud. A partir de la implementación de la reforma fiscal del 2018 empezó

un período de fuerte inestabilidad en la ISP: se contrajo en el 2020, se recuperó de forma parcial en el 2021, volvió a disminuir en el 2022 y creció en el 2023. Cuando se ajusta el nivel total por el crecimiento de la población, la ISP por habitante se muestra prácticamente estancada desde la pandemia (gráfico 2.15).

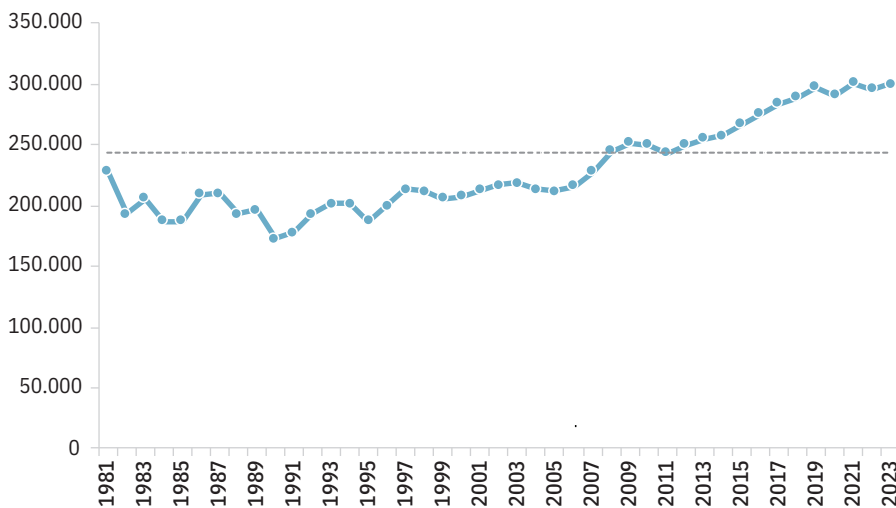
Si se analiza la evolución de la ISP con una perspectiva histórica, resalta el hecho de que, a lo largo de la crisis de la deuda durante la década de los ochenta, esta se redujo en casi una cuarta parte. Salir de este bajo nivel fue particularmente difícil, pues no se registró un crecimiento importante en los siguientes veinte años. No fue sino hasta la primera década del presente siglo cuando empezó a crecer de manera más sostenida (2012-2019). En términos generales, la ISP por habitante en el 2023 es un 23% superior al invertido 43 años atrás (Trejos, 2023).

La aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal aprobada en el 2018 (Ley 9635) establece que la ISP solo puede crecer en una proporción menor al aumento del PIB. En los últimos tres años, la ISP total perdió 3,5 puntos porcentuales del PIB, al caer del 24,2% (2020) al 20,7% (2023). Otro indicador de esta caída es la prioridad fiscal, la proporción que representa esta inversión dentro del gasto del Gobierno general. A partir del 2016 se da un lento deterioro, que se acentúa después del 2019: en ese año era un 78,5% del gasto público, pero en el 2023 representó un monto equivalente al 72,5%. Esta pérdida de seis puntos porcentuales en los últimos cuatro años, evidencia que otros componentes del gasto público, en particular, el pago de intereses asociados al creciente endeudamiento público, se están expandiendo a un ritmo superior. Lo anterior refleja claramente la insostenibilidad actual del financiamiento de la inversión social, la cual se estruja entre un techo dado por la regla fiscal y un piso que se levanta producto del pago del servicio de la deuda (Trejos, 2024).

Para desagregar y analizar la ISP por funciones y programas, Trejos (2024) realizó varios ajustes a la estimación del largo plazo (véase el recuadro 2.1). Estos cálculos dan como resultado una ISP que es 3,9% menor a la reportada

Gráfico 2.15

**Evolución de la inversión social pública real por habitante<sup>a/</sup>**  
(colones del año 2000)<sup>b/</sup>



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

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

directamente por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP-Ministerio de Hacienda). La ISP por habitante ajustada se estima en alrededor de 1,78 millones de colones corrientes al año (3.257 dólares); es decir, 148.000 colones al mes por persona (271 dólares).

**Servicios en educación y salud sufren los mayores recortes, crecen los rubros de pensiones y servicios municipales**

La inversión pública en educación y salud muestran el deterioro más significativo en el 2023, tanto en términos totales como por habitante. Por el contrario, la inversión aumentó en las funciones de protección social, vivienda y territorio y servicios culturales y recreativos. Por su peso relativo y el ritmo de expansión, el crecimiento de la ISP se explica fundamentalmente por el aumento del pago de las pensiones, gasto no discrecional para el Gobierno, y por el gasto de los gobiernos locales liberados de la regla fiscal por la Asamblea Legislativa (gráfico 2.16).

La inversión educativa es la que muestra la mayor pérdida real en el 2023: -1,6% por persona, recorte que afectó a todos

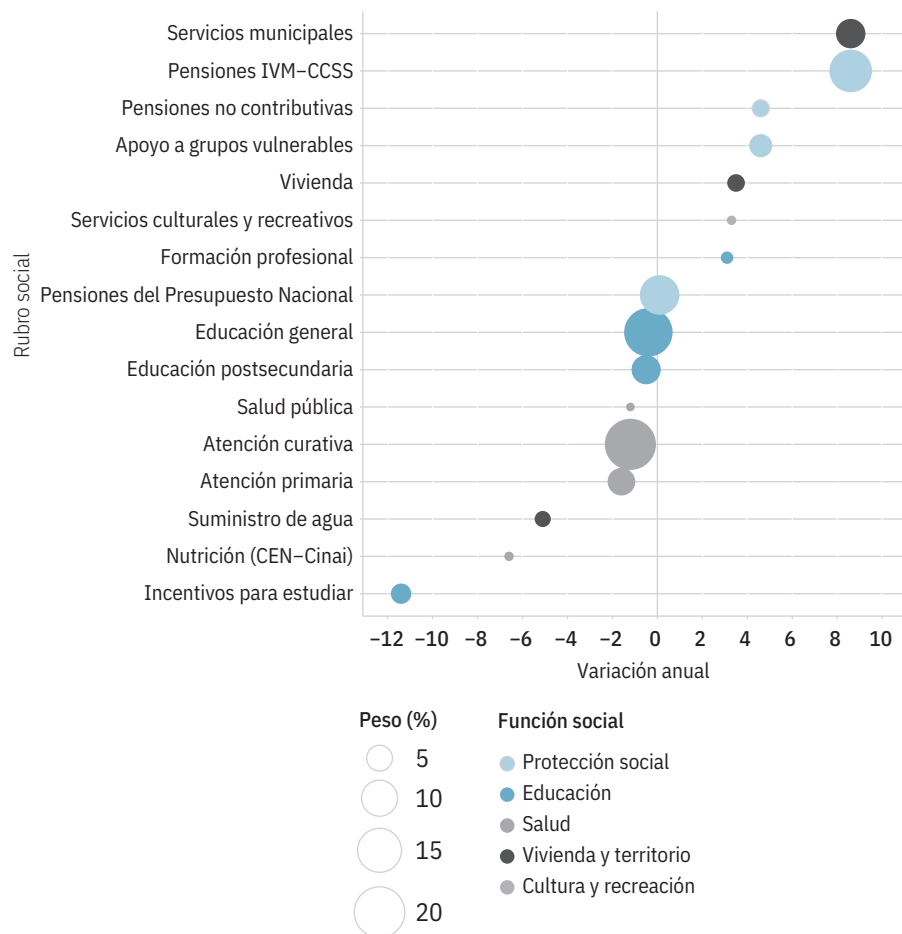
los niveles educativos (principalmente preescolar, primaria y universitaria). Los incentivos para estudiar fueron los más perjudicados (-11%), especialmente las becas y transferencias monetarias condicionadas. Por su parte, la inversión en salud es la segunda que más se contrae: -1,4% por habitante. La reducción es similar en los distintos niveles de atención y solo los programas de nutrición Cen-Cinai presentaron un resultado más negativo (-7%).

Al contrario del año anterior, los servicios de protección social aumentaron un 4,7% por habitante, esta expansión se debe a la recuperación del crecimiento de los pagos de pensiones, principalmente del régimen de IVM y, en menor medida, de los programas de apoyo a los grupos vulnerables. Como se ha indicado, debido a su peso dentro de la ISP, las pensiones son la principal fuente de crecimiento de esta inversión en el 2023. Si se excluyen, la ISP mostró un estancamiento por habitante.

Los servicios de vivienda y territorio fueron la función que más creció en el 2023 (5%). Dentro de estos, los servicios municipales mostraron el mayor aumento

Gráfico 2.16

**Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por programa social, según función social y peso relativo<sup>a/</sup>. 2022-2023 (porcentajes)**



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

b/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general.

Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Corec II, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

(9%), seguidos por los de vivienda (casi un 4%); mientras que los de suministro de agua se redujeron (-5%). La fuerte expansión de los servicios municipales, ámbito del Estado excluido de la regla fiscal, se convirtió en el otro motor del crecimiento de la inversión social en el 2023. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, aunque tienen un peso marginal en la inversión social total (menos del 1%), también mostraron un crecimiento real centrado en los servicios recreativos, pues los culturales y editoria-

les, radio y televisión enfrentaron reducciones en sus recursos reales.

Trejos (2024) también analiza la evolución de la ISP por función social en los últimos catorce años. Se trata de un período de importantes contrastes, pues contempla varios años de amplia y generalizada expansión de la ISP real; dos años de pandemia en los que la respuesta estatal ante la emergencia sanitaria sigue creciendo, aunque a un ritmo menor, impulsada de manera más selectiva por los servicios de salud y protección social;

y, finalmente, los años pospandémicos, de comportamiento irregular. Ajustada por la población, al 2023 la ISP acumula un aumento real del 18% con respecto al 2010. Cuando se desglosa este período es posible observar que no registró crecimiento después del 2019 (0,8%). Si se excluyen los programas de pensiones contributivas, la evolución es menos favorable, tanto en la década previa como en los últimos cuatro años. En el 2023, la inversión real por habitante es similar a la que se tuvo en el 2017 (Trejos, 2024).

Por función social, la inversión en educación ha sido la más perjudicada. Esta alcanzó su máximo en el 2017, año a partir del cual empezó a decrecer al punto que, en el 2023, la inversión per cápita fue ligeramente menor que en el 2010 (gráfico 2.17).

La pandemia obligó a aumentar la inversión en salud, pero fue una subida temporal, pues se contrajo en los dos años posteriores. Visto con perspectiva de mediano plazo, la salud pública acumula una caída en su inversión real en comparación con el 2010.

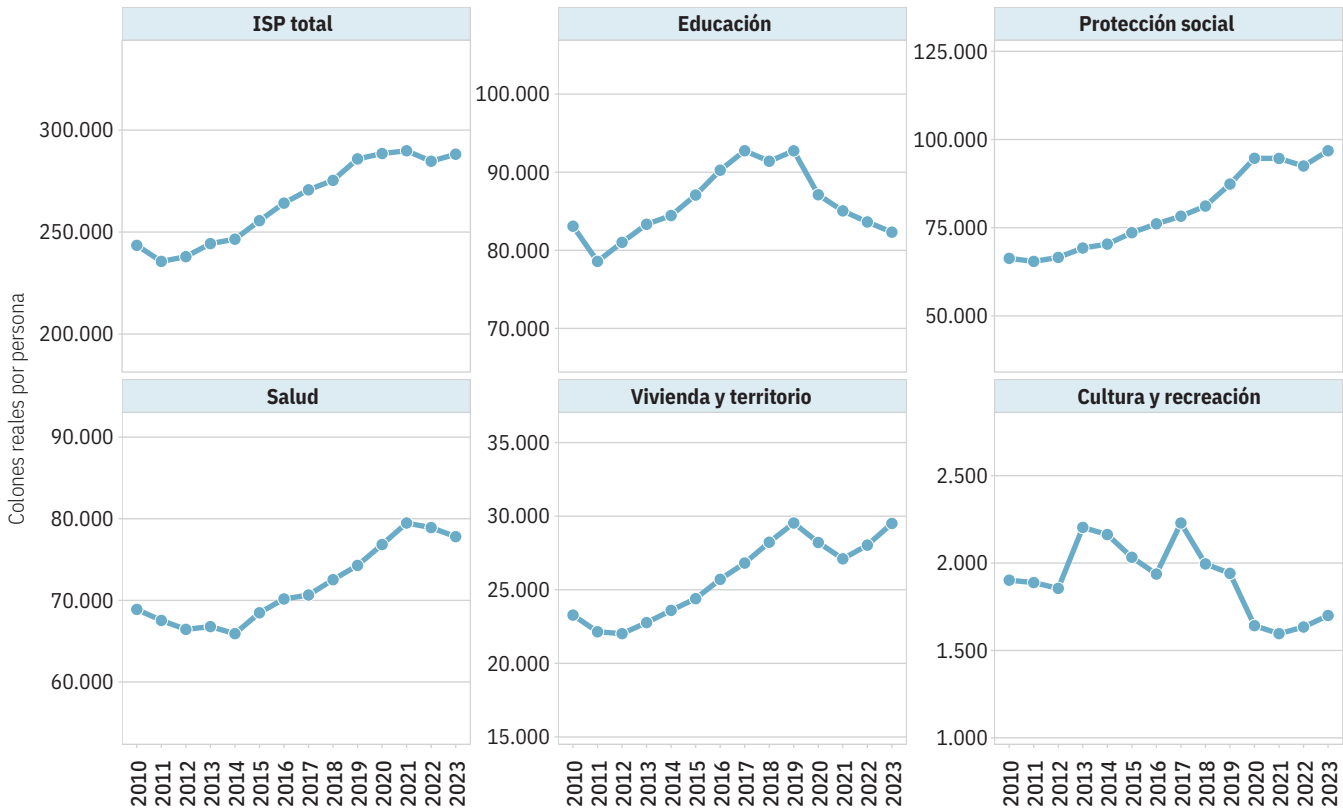
En cambio, la inversión en protección social aumentó junto con las pensiones contributivas, pese a una contracción coyuntural en el 2022. Esta inversión también creció durante la pandemia por covid-19, por mayores recursos dirigidos a los programas de apoyo a grupos vulnerables y, por las pensiones del régimen IVM. Para el 2023 se registró una expansión real bastante generalizada, excepto en las pensiones con cargo al presupuesto nacional.

La inversión en vivienda y territorio ha tenido una tendencia expansiva desde el año 2012, aunque resultó fuertemente afectada durante la pandemia. Volvió a crecer en el 2022 y el 2023, apoyada en una ampliación del gasto de los servicios municipales, desligados de la regla fiscal, como se ha mencionado. Finalmente, los servicios de cultura, deportes y recreación siguen siendo los relegados de la inversión social pública, con un comportamiento inestable durante los últimos 14 años, cuya inversión por persona en el 2023 fue de un 11% menos a la del 2010. Esta limitadísima inversión, amenazada con más recortes en el 2024, sigue siendo una deuda país.

Gráfico 2.17

**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, 2024, con datos de la STAP, BCCR, CGR, INEC y las instituciones sociales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**

véase Trejos, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**La inversión social en programas selectivos pierde prioridad**

El Fodesaf es el principal instrumento de financiamiento para la política social selectiva del país. Fue creado en el año 1974 (Ley 5662) y en el 2009 sufrió una importante reforma (Ley 8783), mediante la cual se consolidaron algunos programas dentro del Fondo, 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), el cual se establece en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial. Con esta reforma también se admiten algunas instituciones y programas que no son selectivos ni dirigidos a los hogares pobres.

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, más allá de lo que se presupuesta en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>12</sup> (MTSS) (Desaf, 2022a y 2022b). Con ello, el Fodesaf deja de percibir otros ingresos como superávits o devoluciones de períodos anteriores, intereses y

recuperaciones. Además, al incorporarse como un programa del MTSS, se incluyen en su presupuesto solo el 70% de los recursos del Fondo aproximadamente, que corresponden a los programas de las instituciones fuera del presupuesto nacional. El restante lo gira el Ministerio de Hacienda directamente a los ministerios correspondientes.

La transferencia del Gobierno al Fodesaf tendió a cumplirse durante la década prepandemia. Este factor explica la fuerte expansión real de los ingresos en dicho periodo (2,3% promedio anual) (gráfico 2.18). Durante la pandemia (2020-2021), se experimentó una contracción real de los ingresos (-15%). Esta caída se originó en la aplicación de la regla fiscal, la cual conduce a incumplir con el financiamiento establecido

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

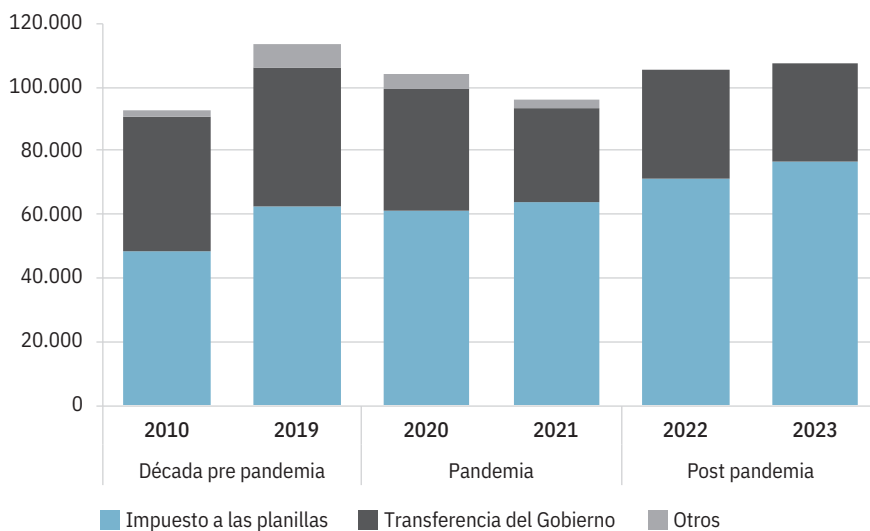
Para el 2023, los ingresos reales aumentaron solo un 1,6% sustentado en el impuesto a la planilla, pues la transferencia del Gobierno se contrajo un -11%. De esta manera, el impuesto a la planilla se convierte en la principal fuente de financiamiento, al aportar el 71% de los ingresos recibidos, lo cual contrasta con el 52% que pesaba en el 2010. El incumplimiento en el monto de la transferencia del Gobierno Central viene desde el año 2020; esto significa que, en términos nominales, el Fondo ha dejado de percibir ingresos durante los últimos cuatro años los cuales acumulan 213.000 millones de colones aproximadamente, si se compara con los recursos recibidos en el 2019, y 270.000 millones si se confronta con los salarios base que debía recibir<sup>13</sup>.

El Fodesaf gira recursos a los distintos programas sociales para complementar su financiamiento, lo cual no significa que todo lo gasta la unidad ejecutora ni que esos sean los únicos recursos disponibles de cada programa selectivo. Este Fondo financiaba al 67% de la inversión social selectiva en el 2010, trece años más tarde aporta el 64%, esto muestra una pérdida de protagonismo (gráfico 2.19). Para el 2023, el Fondo aportó recursos para apoyar programas o proyectos en quince instituciones, dos de la esfera privada.

En los últimos tres años, la inversión por persona en los programas sociales selectivos muestra una reducción: -22% acumulado, aunque en el 2023 fue del -1%. Los incentivos para estudiar fueron los más perjudicados (gráfico 2.20), principalmente por los recortes en las becas o las transferencias monetarias condicionadas (TMC), pero también por los comedores escolares. El otro programa que ha perdido participación dentro de la

Gráfico 2.18

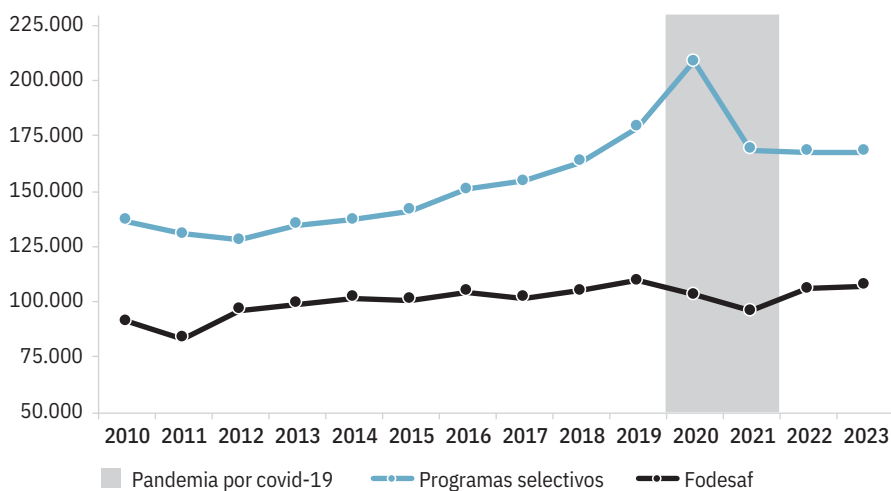
**Composición de los ingresos efectivos reales del Fodesaf**  
(en millones de colones del año 2000)<sup>a/</sup>



a/ Según el deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno Central.  
Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y MTSS.

Gráfico 2.19

**Evolución de la inversión social pública en programas selectivos y en 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, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y de las instituciones involucradas.

inversión social selectiva es el destinado a ampliar el acceso a la vivienda, principalmente por la vía del bono de la vivienda del Banhvi. Se trata de una tendencia negativa que venía desde la década antes de la pandemia y que se intensificó posteriormente. Ambos grupos terminaron el 2023 con una inversión real por habitante inferior a la realizada trece años atrás (2010).

La red de cuidado infantil también mostró una contracción en el 2023, luego de que durante la segunda década del presente siglo había casi duplicado su peso dentro de la inversión selectiva. Pese a esta expansión del gasto en el mediano plazo, aún está muy lejos de un aumento correlativo en sus coberturas y se requiere encontrar otras fuentes de financiamiento para lograr su universalidad. Las pensiones no contributivas y la atención de los hogares pobres lograron sortear la pandemia y los dos años siguientes con aumentos en su inversión real por habitante.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### INVERSIÓN SOCIAL SELECTIVA Y FODESAF

véase Trejos, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

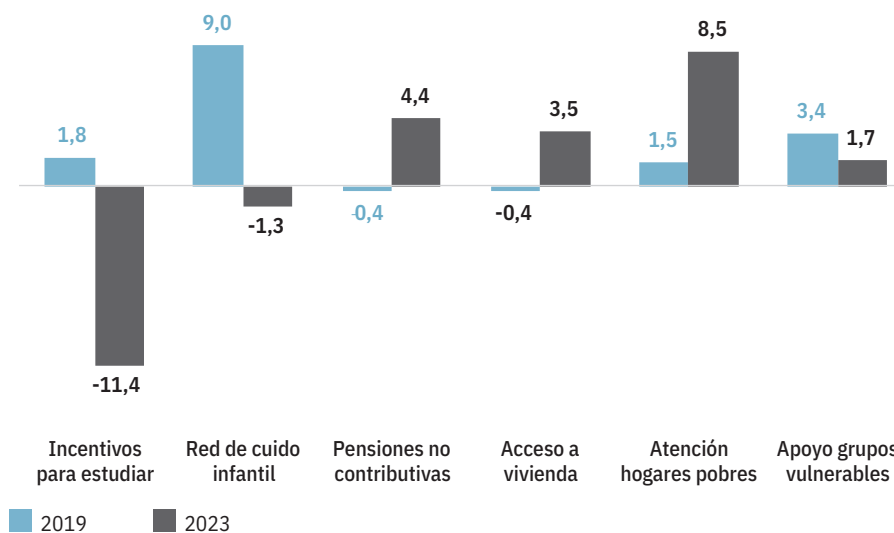
### De mantenerse la política fiscal actual en el próximo quinquenio, los escenarios para los programas sociales son poco alentadores

La experiencia de la crisis de inicios de los años ochenta demuestra que los recortes presupuestarios en la inversión social pública (ISP) suelen tener implicaciones directas en el desarrollo humano de la población y su recuperación puede tardar varias décadas, con consecuencias negativas para varias generaciones. Y, como se explicó en la sección anterior, la ISP se encuentra entre los grandes perjudicados por la manera en la cual se ha implementado, en el último quinquenio, el ajuste del gasto público a partir de la regla fiscal de la Ley 9635.

Gráfico 2.20

### Variación interanual en la inversión social selectiva por habitante, según programa. 2019 y 2023

(porcentajes)



Fuente: Trejos, 2024, con datos de la STAP, Fodesaf y de las instituciones involucradas.

Pacheco (2024b) estimó los posibles efectos que la aplicación del ajuste fiscal vigente podría tener en los presupuestos de los próximos cinco años en algunas instituciones y programas sociales relevantes para el desarrollo humano. De mantenerse esta política de ajuste, el resultado esperado llevaría a un estancamiento (en el mejor de los casos) de la ISP o a mayores contracciones en los recursos, tanto en términos reales como con respecto al PIB. Se daría una fuerte afectación directa en la calidad de los servicios y en la cantidad de nuevas personas beneficiarias por año que pueden ser atendidas.

Las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales tienen, en efecto, un impacto directo en la población, especialmente si aquella se encuentra en las etapas iniciales de la vida y está creciendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. Por esta razón, se torna relevante plantear estrategias alternativas de ajuste financiero, sin que necesariamente recaiga todo sobre el gasto estatal.

Con este fin, en esta sección se analiza, como punto de partida para la proyec-

ción de escenarios futuros, la evolución de los presupuestos de algunas instituciones y programas sociales que financian áreas clave del desarrollo: el Ministerio de Educación Pública (política de enfoque universal), las transferencias monetarias para estudiar (Avancemos), la red de cuidado infantil (IMAS y Cen-Cinai) y las pensiones del régimen no contributivo (RNC). Los últimos tres son programas sociales selectivos y absorben más de la mitad de los recursos del Fodesaf, los cuales se dirigen a mejorar las condiciones de vida en las etapas iniciales o finales del ciclo de vida.

El presupuesto del MEP aprobado en la Asamblea Legislativa para el año 2024 fue de 2,59 billones de colones, el equivalente a un 5,27% del PIB (gráfico 2.21). El comportamiento del gasto educativo en la última década tuvo dos fases marcadamente distintas: subió del 7,29% al 7,69% del PIB en el 2017, su máximo histórico y el más cercano al 8% establecido por la Constitución Política<sup>14</sup>; luego, inició una tendencia decreciente, en un contexto de restricciones fiscales y de implementación de la regla fiscal. El decrecimiento presupuestario refleja

que los gobiernos de turno han aplicado ajustes más severos de los que obligaba esta regla (Pacheco, 2024b). En términos reales, el presupuesto del MEP se contrajo en un 13,4% entre el 2018 y el 2024.

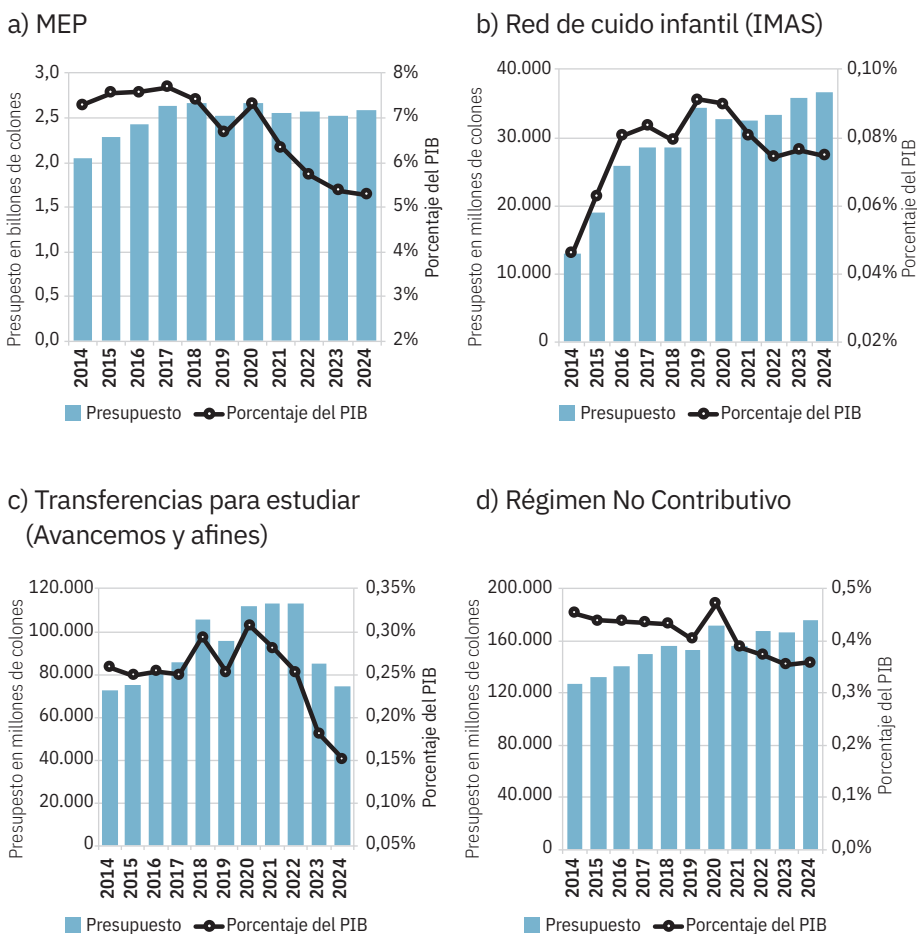
Por su parte, el presupuesto dirigido a la red de cuidado infantil del IMAS aumentó de 12.871 millones de colones en el 2014, a 36.678 millones en el 2024. Durante la década tuvo dos años de crecimiento elevado: 2015 y 2016. En términos reales, en los últimos dos años (2023-2024), ha sido similar al que asignado en el 2020 y un 5,3% menor al del 2019, año con el mayor presupuesto del periodo. La cantidad de personas menores de edad beneficiadas con estos servicios ha crecido de 18.538 a 28.287 en los últimos diez años.

El presupuesto asignado a los programas de becas (Avancemos en cualquiera de sus formatos, Fonabe o Creceмос) ha fluctuado entre 72.000 y 113.000 millones de colones corrientes. En términos reales, cayó en un 40% entre el 2020 y el 2024, tal y como se analizó en la sección anterior. El número de personas beneficiarias también experimentó una contracción muy importante. Al sumar Avancemos y Creceмос, 417.000 personas recibían alguna beca en el 2021, la población se redujo a 388.00 en el 2022 y a 290.000, en el 2023. El monto de esta reducción puede tener fuertes consecuencias para los hogares, pues en aquellos en extrema pobreza, con un ingreso mediano de 150.000 colones por mes, los montos de Avancemos podrían significar entre un 12% y un 27% de su ingreso, mientras que para hogares en pobreza no extrema sería entre un 5,2% y un 11,5%.

El presupuesto del régimen de pensiones no contributivo (RNC) es el más alto de los programas analizados: 176.558 millones de colones en el 2024. En términos reales, creció a un ritmo de un 1,5% por año durante la última década. La población beneficiaria ha crecido de manera constante hasta alcanzar 146.905 personas. De estas, una pequeña parte (5.205 personas) corresponde a población con parálisis y condiciones relacionadas. El monto otorgado se ha mantenido estable desde el año 2019, lo cual ha permitido el incremento de las

Gráficos 2.21

Presupuestos aprobados para el Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos (colones corrientes y como porcentaje del PIB)



Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

personas pensionadas, a pesar del bajo crecimiento en los recursos.

Tomando como base esta evolución reciente de los presupuestos, Pacheco (2024b) calculó dos escenarios que proyectan rutas posibles que pudieran seguir el financiamiento de los programas sociales en los próximos cinco años, a partir de los lineamientos actuales de la política fiscal, así como los efectos que tendría en la cantidad de personas potencialmente beneficiarias de los programas selectivos. Los detalles metodológicos se explican en el recuadro 2.2.

Las proyecciones calculadas para el MEP evidencian un recorte significativo en su presupuesto entre el 2025 y el 2029 en los dos escenarios estimados (gráfico 2.22). En el caso de la aplicación guiada por la regla fiscal, esta caída se produce aun si el gasto corriente crezca el 100% del promedio del PIB en el 2027. La caída implicaría una reducción de 2,6 puntos porcentuales entre el 2018 y el 2029, ubicándose en un nivel alrededor del 4,9% del PIB. Para que el presupuesto estimado del 2029 fuera equivalente al del 2018, la asignación debería ser 1,74 billones mayor.

## Recuadro 2.2

### Metodología aplicada para estimar los escenarios presupuestarios de algunos programas sociales en los próximos cinco años

Con el fin de proyectar los presupuestos esperados en los próximos cinco años (2025-2029) para el MEP y los programas sociales selectivos (red de cuidado del IMAS, Avancemos y RNC), Pacheco (2024b) simula dos escenarios alternativos.

#### Escenario 1. Evolución guiada por la Regla Fiscal (Ley 9635)

El primer escenario asume los siguientes parámetros relacionados con la evolución de la Regla Fiscal de la Ley 9635:

- a) El PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34%, el promedio de la última década.
- b) La deuda del Gobierno Central bajará al 60% en el 2026, según lo estima el Ministerio de Hacienda.
- c) Para el 2025 se utilizan las cifras del proyecto de Ley del Presupuesto Nacional de ese año.
- d) El gasto corriente desciende por debajo del 17% del PIB en el 2025 (16,6% según el Ministerio de Hacienda). De esta forma se activa lo establecido en el Artículo 11a de la Ley 9635, según el cual este gasto podría crecer al mismo ritmo que el promedio del PIB.
- e) El gasto de capital y el corriente crecerán a la misma tasa. Después del 2027, la inversión pública se encontraría libre de hacerlo a ritmos mayores.

- f) Cualquier cambio en la aplicación de la regla se aplica dos años después de que suceda (por ejemplo si la deuda baja del 60% en el 2025, entonces el ajuste se observará en el presupuesto del 2027).

#### Escenario 2. Presupuestos formulados según el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda

El segundo escenario hace uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministerio de Hacienda publica en conjunto con el Proyecto de Presupuesto Nacional. Aprovechando que el pasado 30 de agosto del 2024 el Ministerio hizo entrega del proyecto de ley respectivo, este ejercicio toma en cuenta la evolución esperada de las finanzas públicas allí planteadas.

Según lo detalla el Marco Fiscal, para el periodo 2025-2029 se proyecta un superávit primario creciente (del 1,6% al 2,0% del PIB), lo cual reduce el déficit financiero (de un 3,2% a un 2,0%). Es importante señalar que esa mejora en el superávit primario tiene un origen fundamentalmente en ajustes del gasto público.

Las proyecciones del Marco Fiscal 2025 señalan, en un primer término, un estancamiento de los ingresos totales alrededor del 14,9% del PIB, de forma que el volumen de recursos crecería al mismo ritmo de la producción. Este patrón se explica por igual comportamiento de los ingresos tributarios. En pocas palabras, el Ministerio de Hacienda no espera

una mejora recaudatoria en su situación base en los siguientes cinco años.

Se esperan cambios en la evolución del gasto público. El gasto total (con concesión neta incluida) pasaría de un 18,6% del PIB para el 2024 al 16,8% en el 2029, una contracción de 1,8 puntos del PIB. La caída en el gasto corriente, de 2,3 puntos porcentuales, se convertiría en el principal determinante del recorte en el gasto total. El gasto de capital, por su lado, crecería 0,7 puntos del PIB (de 1,3% a 2,0%) entre el 2024 y el 2029.

Esto significaría que el gasto corriente crecería a un ritmo promedio del 3,7% mientras el gasto de capital lo haría al 16,3%. Vale destacar que, contrario al escenario anterior, bajo el enfoque de marco fiscal, el gasto corriente nunca cambiaría la tasa de ajuste conforme se reduzca la deuda, ni se alinearía a lo considerado en el Artículo 11a de la Regla Fiscal.

El segundo escenario toma este comportamiento del gasto como un todo como referencia para asumir que los presupuestos de los programas analizados tendrían un comportamiento igual al del gasto corriente, excepto en el caso del MEP, al cual sí se le pondera tanto el gasto corriente como el de capital.

Fuente: Pacheco, 2024b.

En el escenario regido por el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda, el presupuesto del MEP bajaría del 5,28% en el 2024 al 4,47% en el 2029. El gasto corriente, motor de este declive, pasaría del 5,16% al 4,34% del PIB; mientras el gasto de capital aumentaría del 0,12% al 0,13%. Si la referencia fuese el 2025, el aumento sería de 0,09% a 0,13%. Esta contracción hace poco probable que el sector educativo preuniversitario cuente con los recursos necesarios para financiar la brecha de infraestructura necesaria para elevar la calidad de los servicios

educativos en todo el país (PEN, 2023a).

Las proyecciones para los programas sociales selectivos muestran el mismo patrón restrictivo, pero con diferencias significativas según el escenario que se emplee, debido al comportamiento diferenciado que mostraron entre el 2022 y el 2024. Nuevamente, el escenario regido por el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda tendría mayores recortes que el guiado por la Regla Fiscal.

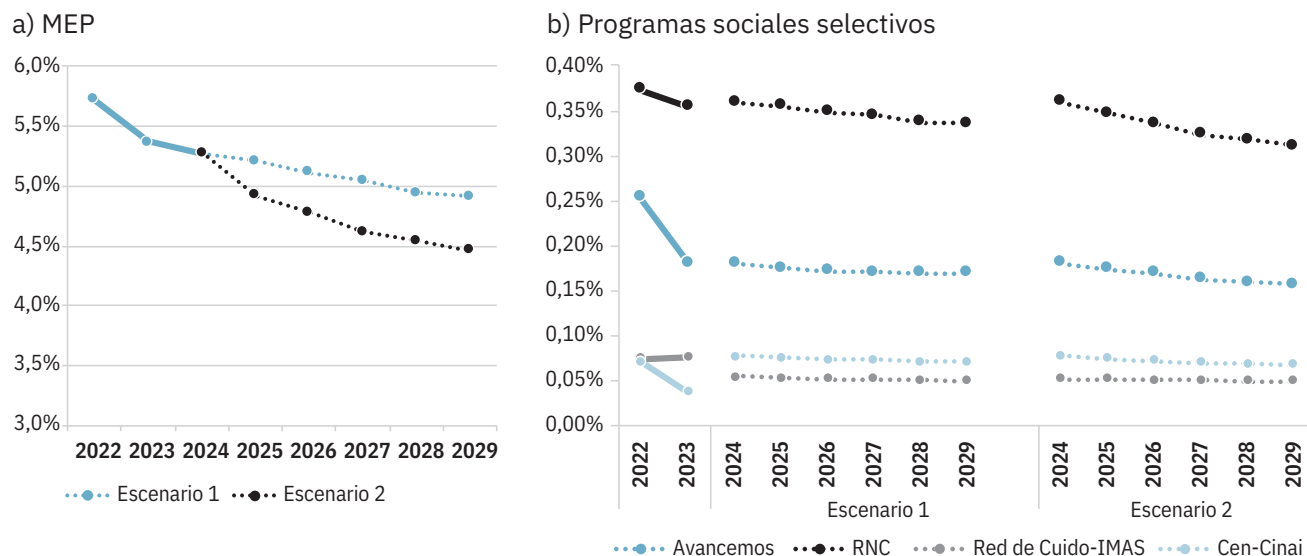
La mayor caída esperada dentro de los cuatro programas considerados se daría en el programa de transferencias mone-

tarias condicionadas “Avancemos”. Esta fuerte contracción se explica por el recorte del año 2023, el cual condiciona la futura evolución presupuestaria. El programa del RNC es el segundo con mayor afectación, pues el recorte observado en el 2023 no fue tan sustancial como el experimentado por Avancemos.

Para analizar los efectos que la evolución presupuestaria estimada tendría en la afiliación de nuevas personas beneficiarias, Pacheco (2024b) asume el monto promedio que actualmente se reconoce por prestación otorgada<sup>15</sup> y con ello

Gráficos 2.22

**Proyección de los presupuestos del Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunos programas sociales selectivos, según escenarios<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda.

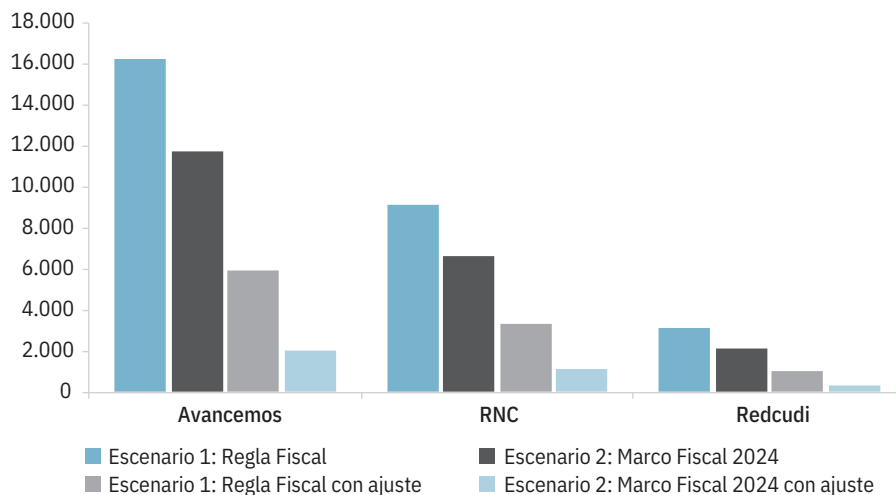
Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

divide el gasto total. Se consideran dos situaciones: que el subsidio se ajuste o no por inflación. La primera situación, “sin ajuste”, podría ser poco factible si se considera que los montos de varias asistencias no han recibido reconocimiento por costo de vida desde el 2018. La otra situación asume que a partir del 2025 todos los beneficios aumentan al ritmo de la inflación proyectada (3% por año). Este escenario también podría ser extremo, por cuanto el control inflacionario permite incrementar el número de personas beneficiadas, si bien con una prestación con menor capacidad de compra.

Los resultados obtenidos muestran que en todos los casos se espera que la cantidad de personas receptoras del subsidio se eleve, aún con ajuste por costo de vida. Si se considera la inflación y se aumentan los montos promedio, la cantidad potencial de nuevas personas beneficiarias se reduciría en casi tres veces (gráfico 2.23). En ningún caso, eso sí, se avanzaría a un ritmo tal que permita cubrir al grupo meta contemplado en cada caso o buscar la universalización, como en la red de cuidado.

Gráfico 2.23

**Estimaciones del aumento promedio anual de personas beneficiarias por programa, según escenarios proyectados en los presupuestos<sup>a/</sup>. 2024-2029**



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda. Cuando se indica “con ajuste” significa que al monto del subsidio actual otorgado en cada programa se le aplicó un ajuste por inflación (del 3%).

Fuente: Pacheco, 2024b con datos del Ministerio de Hacienda, IMAS, Desaf y BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### CONTRACCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

véase Pacheco, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Aporte especial: la prioridad de la política social de combate de la pobreza cambia hacia un enfoque más asistencial

La política social del país se ha construido sobre una sólida estructura institucional, en la cual intervienen múltiples entidades y programas para atender a la población, mediante bienes y servicios universales, contributivos o selectivos. Una de las herramientas más importantes con que se cuenta para dar seguimiento a esta atención es el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), que reúne datos de más de cuatro millones de personas.

El análisis con la información más reciente del Sinirube, actualizada a diciembre del 2023, muestra que, en la actualidad, no solo la mayoría de los beneficios sociales tiene un enfoque asistencialista, de tipo económico, sino que el peso del asistencialismo es todavía mayor que años atrás. Esta asistencia, aunque no logra resolver la condición de pobreza de amplios grupos de población, es, sin embargo, de gran importancia, pues sin esas ayudas estos grupos tendrían condiciones de vida más adversas.

Este Capítulo se da a la tarea de analizar con detalle los perfiles de las poblaciones que el Sinirube priorizó entre el 2019 y el 2023. La evaluación se da en dos fases. La primera consiste en dos análisis de conglomerados con información al 2020 para identificar los grupos objetivo; primero con base en las características sociodemográficas de las personas y luego de los hogares que recibieron un beneficio en algún momento. Esta primera medición da insumos para establecer la base de lo que estaba logrando la política social antes de la pandemia.

Posteriormente, se hace un tercer análisis de conglomerado, con datos actualizados a diciembre del 2023, pero acotado a los hogares que se mantuvieron recibiendo beneficios de un año a otro, entre el 2019 y el 2023. Estos se denominan “en permanencia de la política social” y representan el núcleo duro de priorización.

La comparación de esos perfiles muestra que hasta el 2020, la política social enfocaba un alto porcentaje de los recursos en mitigar la pobreza, dedicando un menor porcentaje a crear oportunidades de desarrollo para las personas vulnerables. Se incluyen aquí programas con criterios establecidos de asignación de beneficios de acuerdo con las características de las poblaciones objetivo (criterios de entrada), pero que aún carecen de mecanismos de seguimiento y evaluación para establecer condiciones de salida en función del mejoramiento de las capacidades de esos hogares.

La información disponible para el 2023 permite confirmar que la asignación de beneficios prioriza, cada vez más, en hogares con pobreza extrema, en medio de la reducción en la inversión social analizada en los acápite anteriores. Se da una menor importancia relativa de beneficios dirigidos a hogares que, aunque no son pobres, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social. Es decir, ante los recursos escasos, las autoridades han optado por focalizar los beneficios en atender la pobreza.

En suma, este apartado llama la atención sobre un dilema que las políticas de combate a la pobreza enfrentan desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Este desafío requiere de una combinación de políticas asistencialistas junto con otras orientadas a la generación de capacidades humanas. De lo contrario, no será capaz de brindar condiciones para disminuir la vulnerabilidad y prevalencia de la pobreza en las poblaciones objetivo. Programas de movilidad social vinculados al fomento educativo y productivo promueven la generación de capital humano sobre el cual construir una sociedad con más equidad e integración social.

La base empírica de esta sección es el Sinirube. Esta es la herramienta diseñada

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

El recuadro 2.3 sistematiza los principales aspectos metodológicos de las bases de datos del Sinirube, así como las herramientas de ciencias de datos aplicadas para el análisis de esta información.

## Beneficios sociales hasta el 2020 incluyen programas asistenciales y de formación de capital humano y productivo

El *Informe Estado de la Nación 2023* presentó los hallazgos de una primera fase de la agenda de investigación con base en el Sinirube. A partir de una revisión detallada de 92 beneficios registrados en este sistema de información al año 2020, Cubero *et al.* (2023) confirman la existencia de una amplia lista de bienes y servicios sociales que otorga el Estado. Una de las conclusiones más importantes fue que, aunque la política social selectiva tiene como objetivo prioritario combatir la pobreza, en la realidad el entramado institucional del país encargado de este ámbito maneja un enfoque más amplio. Incluye programas de atención cuyo objetivo también es la integración social, la afirmación de derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de poblaciones de muy diversa naturaleza, aunque en la práctica son las áreas menos impulsadas por los beneficios.

El análisis de conglomerados de Cubero (2024), con datos al 2020 previo a la pandemia, llega a tres grandes conclusiones. La primera es que los programas sociales tienen delimitación clara de la población objetivo (criterios de entrada). En general, atienden vulnerabilidad

## Recuadro 2.3

### Aspectos metodológicos de los estudios realizados con la información del Sinirube

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

En esta edición, el capítulo incluye dos nuevos estudios que aplican técnicas de ciencia de datos a la información del Sinirube. Por primera vez se integran los datos anonimizados de las personas, los hogares y los beneficios sociales otorgados, con el fin de establecer perfiles de asignación de beneficios de acuerdo con las características de las personas y sus hogares.

El acceso a este Sistema se respalda en un convenio de cooperación firmado en el año 2019 entre el PEN-Conare y el Sinirube cumpliendo con estrictos protocolos de anonimización, para resguardar la singularidad de los datos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección de la Persona Frente al Tratamiento de sus Datos Personales (n° 8968).

El estudio de Cubero (2024) utiliza la base de datos del Sinirube, a julio del 2020 y registra un total de 31 programas sociales, los cuales poseen 109 tipos de beneficios, que en su mayoría tienen como ente rector a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf).

En una primera fase se revisaron las fichas técnicas y la normativa de los programas y sus beneficios para caracterizarlos a partir de tres ejes conceptuales, cada uno integrado por varios componentes: i) características de la política pública, ii) características de ejecución y iii) características de priorización del beneficio. A esta información se le aplicó un análisis de

correspondencias múltiples (ACM) y la técnica de *clústeres* para variables cualitativas. Estos métodos tienen como objetivo clasificar o diseccionar un conjunto de N individuos en subgrupos que difieren entre sí y que están formados, cada uno, por individuos homogéneos.

Posteriormente, con el objetivo de comprender los perfiles de las personas beneficiarias activas de los principales programas sociales, según la tipología de beneficios construidos, se realizó un análisis de *clústeres*. Los datos corresponden a 841.600 personas activas registradas en Sinirube a julio del 2020. En el análisis a nivel de hogar se aplicaron las siguientes consideraciones: i) se seleccionaron los que tienen al menos una persona beneficiaria activa; ii) no se considera la posibilidad de que varios hogares compartan una misma vivienda, por lo tanto se excluyeron 238 hogares (0,05%). Se trabajó con 391.358 hogares.

Los perfiles de personas y hogares se construyen mediante la implementación del algoritmo de “k-prototipos”, al definir una medida de disimilitud combinada para agrupar objetos descritos por variables numéricas y categóricas (Huang, 1998). Este algoritmo se puede escalar a gran cantidad de datos, como es este caso, donde se tiene un alto volumen de personas beneficiarias, lo cual dificulta la implementación de algoritmos tradicionales. Se divide el conjunto de datos en un 80% para entrenamiento y un 20% para validación, con un muestreo simple al azar con la semilla aleatoria fijada (Cubero, 2024).

Por su parte, el estudio de Gómez *et al.* (2024) utiliza la base de datos del Sinirube con información actualizada al 2023. La tabla de beneficios cubre el período desde enero del 2019 hasta diciembre del 2023, con 412 tipos de beneficios otorgados al menos una vez. Además, se identificaron 62 beneficios que se han brindado durante todo el período de análisis.

El objetivo es analizar cuáles son los grupos

prioritarios de la asignación de beneficios de acuerdo con las características sociodemográficas del hogar y el perfil de permanencia en el Sinirube.

Entre los aspectos importantes a destacar están: i) algunos beneficios se entregaron de manera temporal, en el 2020 con el contexto de la pandemia por covid-19, por ejemplo el Bono Proteger y el subsidio para personas vendedoras de lotería, ii) el subsidio de transporte público del Programa de Equidad del MEP no se dio en el 2020, iii) las becas de Fonabe se dejaron de otorgar en el 2020, iv) las ayudas Fideimas empezaron en el 2022 y v) en el año 2022 se incorporaron al sistema 184 beneficios asociados a la Junta de Protección Social (JPS).

Para calcular los perfiles de los hogares que aún reciben beneficios, los que salieron y los que entraron en cada año calendario, se aplicó un análisis de conglomerados con el algoritmo “k-prototipos” y se caracterizaron los grupos de acuerdo con las principales variables explicativas.

Por último, los resultados de los modelos multinomiales se presentan en términos de *odds ratios* (OR), que mide el cambio de pertenecer a una categoría (en lugar de la categoría de referencia) por cada unidad de cambio en una variable independiente. Si es mayor que 1 aumenta la probabilidad relativa de pertenecer a esa categoría frente a la categoría de referencia. Si es igual que 1 la variable independiente no tiene efecto sobre la probabilidad de pertenecer a esa categoría en comparación con la referencia. Si es menor que 1 disminuye la probabilidad relativa de pertenecer a esa categoría frente a la categoría de referencia.

Para profundizar en las metodologías, se recomienda consultar los estudios completos de Cubero, 2024 y Gómez *et al.*, 2024.

Fuente: Cubero, 2024 y Gómez *et al.*, 2024.

des que van surgiendo a lo largo del ciclo de vida de una persona, desde la primera infancia, luego en la etapa de la niñez y adolescencia y culminando con las necesidades en la vejez. Estos beneficios se dirigen, especialmente, a los grupos más pobres y excluidos de las oportunidades de desarrollo. El segundo hallazgo es que no existen criterios de salida cuando se asignan beneficios a la población, debido a que los mecanismos de seguimiento y evaluación son limitados. Tercero, aunque hay una oferta de programas para la inclusión social y laboral, son de pequeña escala para las necesidades actuales de un importante grupo de personas en edad adulta y en condiciones de vulnerabilidad. Este es un componente estratégico porque fortalecerlos generaría oportunidades de desarrollo autónomo que permitiría alejar a amplios sectores de la población objetivo de la pobreza, a través de una mejor inserción laboral, pues por su bajo logro educativo actual se les complica encontrar un buen trabajo.

Estos hallazgos se desprenden de un ejercicio en el cual se efectuaron dos análisis de conglomerados. El primero, realizado a nivel de personas con todos los beneficiarios en Sinirube al 2020, confirma los criterios de asignación en poblaciones claves que cubren primera infancia, niñez, adolescencia y población adulta mayor. Encontró cuatro perfiles de personas según los tipos de beneficios sociales que reciben (Cubero, 2024). El perfil más numeroso, denominado, “Creación de condiciones en edades productivas” (62%) es, también, el más difuso: está compuesto por la población adulta que necesita mejorar su perfil para la inserción laboral, una población socialmente heterogénea.

- **Perfil 1.** Creación de condiciones en edades productivas (62%). Es el grupo más heterogéneo, aunque conformado principalmente por personas mayores de edad en búsqueda de calidad de vida, a través de por ejemplo oportunidades de empleo o de beneficios del IMAS. En promedio, reciben un único beneficio.
- **Perfil 2.** Futuros brillantes (28%). Está

integrado por niñez y adolescencia que reciben becas o transferencias monetarias para estudiar. En promedio se les otorgan dos beneficios de programas diferentes.

- **Perfil 3.** Cimientos firmes (8%). Es el grupo de menor edad, principalmente infantes en condición vulnerable que reciben beneficios en especie para cubrir necesidades básicas como alimentación. En promedio reciben tres programas distintos.
- **Perfil 4.** Envejecimiento pleno (2%). Está compuesto por las personas adultas mayores, principalmente pensionadas que reciben beneficios para atender la pobreza y darles calidad de vida. En promedio reciben tres beneficios, aunque es el grupo que tiene el rango más alto (fluctúa entre 1 y 14).

El segundo análisis de conglomerados realizado con la información del Sinirube al 2020 tuvo por objetivo evaluar las características estructurales de los hogares a los que pertenecen esas personas beneficiarias. Los resultados conformaron seis perfiles (figura 2.2). En estos se puede observar que el grupo más importante lo constituyen los hogares con participación laboral que reciben programas de empleabilidad y beneficios a población en edad escolar (24%). El perfil de beneficios de este grupo es clave para el enganche de esta política social selectiva con la política social universal, más orientada en la generación de capacidades de la ciudadanía. Su ampliación constituye uno de los principales retos que identifica este estudio. Esto hogares tienen el potencial de romper el círculo de la pobreza porque su perfil socioeconómico es más favorable para la inserción laboral y el desarrollo de capacidades que generen condiciones de vida digna, de acuerdo con el enfoque de desarrollo humano sostenible que analiza este Informe.

El resto de los hogares (76%) se agrupan en torno a características que coinciden con poblaciones meta de la política selectiva; es decir, se enfoca en juventud, jefaturas femeninas, hogares numerosos

y población adulta mayor en condiciones de pobreza.

### Ante la contracción de la inversión social en el 2023, se prioriza en la población pobre con programas asistenciales

El estudio de Gómez *et al.* (2024) utilizó la base de datos del Sinirube, a diciembre del 2023, que integra los datos anonimizados de las personas, los hogares y los beneficios sociales otorgados en algún mes durante el período 2019-2023. La investigación permitió identificar un aumento en la cantidad de instituciones que brindan programas de política social entre el 2019 y el 2024, al pasar de 27 en el primer año, a 38 en el último. En total 46 instituciones fueron responsables de brindar ayudas sociales.

También se registró un aumento en la cantidad de beneficios. La base de datos contabiliza un total de 452 beneficios diferentes, con un significativo aumento entre el 2021 (151) y el 2022 (311). Durante el 2023, en cambio, ocurrió una reducción (235). Estos datos dan cuenta de la consolidación del Sinirube como herramienta de gestión de la política social en el país.

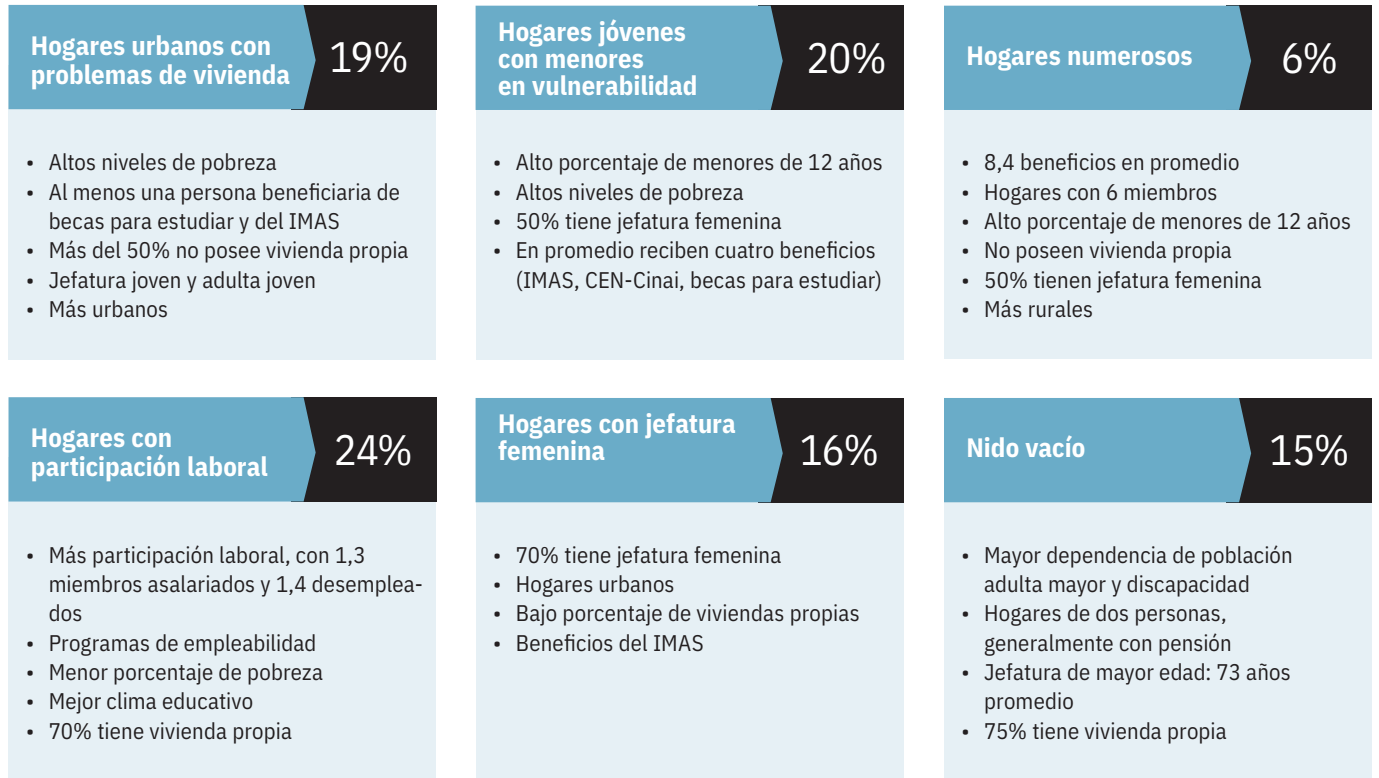
Los resultados muestran que, en el contexto de la pandemia, el año 2020 fue el que tuvo más cantidad de personas y hogares beneficiarios, con una reducción en los años posteriores (gráfico 2.24). Esta reducción ocurrió en dos niveles: en la cantidad de hogares beneficiados y en la cantidad promedio de beneficios para cada hogar. Con respecto al primero, se observa una disminución del 17% entre el 2019 y el 2023.

Por condición de pobreza, se prioriza en las poblaciones más pobres. Destaca el aumento de beneficios en los hogares con pobreza extrema. Entre el 2019 y el 2023 este grupo aumentó un 12%. Todos los demás tuvieron una disminución en la cantidad de beneficios recibidos.

Esta reducción también ocurrió en la cantidad promedio de beneficios para los hogares. Por condición de pobreza, la disminución es menor entre el grupo de pobreza extrema, con un leve aumento entre el 2022 el 2023. La reducción en la cantidad de beneficios que reciben los

Figura 2.2

**Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales. Sinirube 2020**

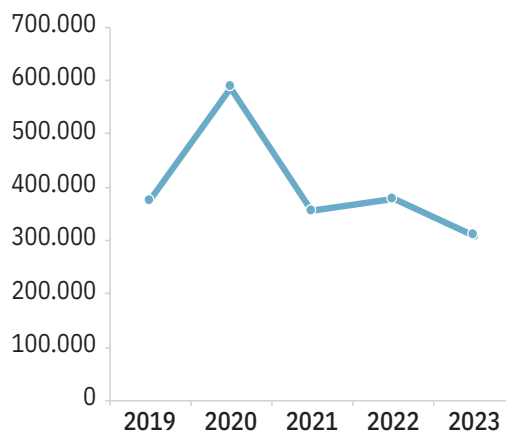


Fuente: Cubero, 2024 con datos del Sinirube.

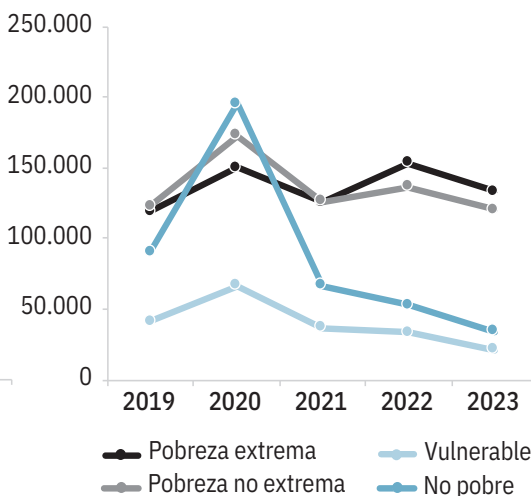
Gráficos 2.24

**Hogares que recibieron al menos un beneficio social en el período 2019-2023, total y según condición de pobreza. Sinirube 2023**

a) Total de hogares



b) Por condición de pobreza



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

hogares pobres también es clara entre el 2019 y el 2023, aunque dejó de caer en los últimos dos años. En los otros dos grupos (vulnerables y no pobres) se confirma el menor peso relativo en los últimos años (gráfico 2.25). Estos datos evidencian el recorte de la inversión social, vía beneficios de Sinirube, en amplios segmentos de población en general.

Los microdatos del Sinirube permiten señalar que, el aumento de la pobreza por ingresos registrado por la Enaho del INEC durante la pandemia, se correspondió con una ampliación de la política social con enfoque de pobreza. El gráfico 2.26 muestra los movimientos de los hogares según tres condiciones: aquellos que reciben beneficios de un año a otro, los nuevos hogares que entran al Sinirube y los que dejan de recibir. Los resultados revelan una entrada importante en el año de la pandemia (2020), debido a población que hasta el 2019 no era pobre, pero que cayó en esa condición y recibió beneficios temporales creados por el Estado para atender los efectos del *shock* económico. Por esa razón, un año después, una cantidad importante de esos hogares dejaron de recibir atención del Estado. A partir del 2021 han sido relativamente

pocos los nuevos hogares beneficiarios registrados en el Sinirube.

Especial atención requiere los hogares que se mantienen recibiendo beneficios de un año a otro. Este es el “núcleo duro de priorización de la política social selectiva”. Entre el 2019 y el 2020 un total de 343.607 hogares se mantuvieron recibiendo beneficios. Del 2022 al 2023, esta población disminuye a 279.848 hogares. Es decir, una reducción del 19%.

Para entender mejor el “núcleo duro de priorización de la política social selectiva”, es decir, la población que continúa recibiendo beneficios sociales de un año a otro, se realizó un nuevo análisis de conglomerados. Acá se presentan los resultados del período más actual: 2022-2023. Destacan dos hallazgos. El primero confirma la priorización en hogares que presentan alta vulnerabilidad social y están en condición de pobreza. En particular aquellos con jefaturas femeninas, con menores en primera infancia y con población adulta mayor o con discapacidad. A estos sectores se dirige con especial atención la política social selectiva actual.

El segundo hallazgo es que los beneficios para la creación de capital humano vía fomento educativo e inserción labo-

ral no son estadísticamente importantes y, además, su peso relativo dentro de la política social ha perdido relevancia en los últimos años. Acá vale la pena ahondar en las causas de este cambio. Se requiere información más detallada para evaluar las necesidades de este grupo de población.

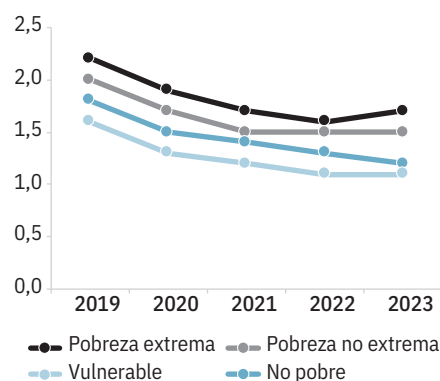
La figura 2.3 detalla las características de los grupos prioritarios en la asignación de beneficios de acuerdo con el Sinirube. El primero, que representa el 41% de los hogares, tiene jefaturas femeninas monoparentales con presencia de menores en primera infancia. El tamaño promedio del hogar es de 3,2 personas y reciben la mayor cantidad de beneficios (1,8 en promedio).

El segundo grupo en importancia representa el 36% de los hogares. Se caracterizan por estar integrados, en su mayoría, por personas adultas mayores o con discapacidad. Tienen el promedio más bajo de miembros (1,9) y de beneficios (1,4). Este grupo ha ganado importancia con respecto al análisis efectuado con los datos del 2020, posiblemente por la incorporación al Sinirube de nuevas instituciones y programas como la JPS y las municipalidades, así como por el cambio de enfoque de la política selectiva. Y, finalmente, el tercer grupo, que representa el 23%, está conformado por los hogares más numerosos con prevalencia de jefaturas masculinas. Integrados en promedio por 4,7 personas y reciben 1,6 beneficios.

¿Cuáles de esas características pesan más para permanecer o entrar como un hogar beneficiario? Para atender esta interrogante se estimaron varios modelos multinomiales<sup>16</sup> que revelan los factores más importantes (Gómez *et al.*, 2024). Con base en ello, los atributos sociodemográficos que más elevan la probabilidad de permanecer en el “núcleo duro de la priorización social” son los siguientes: ser persona adulta mayor aumenta la probabilidad de recibir beneficios en casi cuatro veces que alguien que no lo es. Un hogar con menores en primera infancia triplica la probabilidad de permanecer como beneficiario. Y una persona con discapacidad también aumenta la probabilidad (casi tres veces más). Finalmente,

Gráfico 2.25

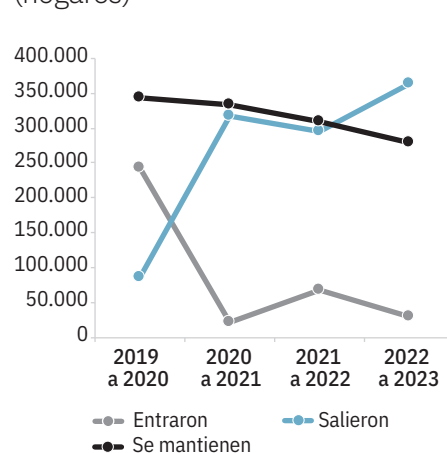
**Cantidad promedio de beneficios monetarios por hogar, según condición de pobreza. Sinirube 2023**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Gráfico 2.26

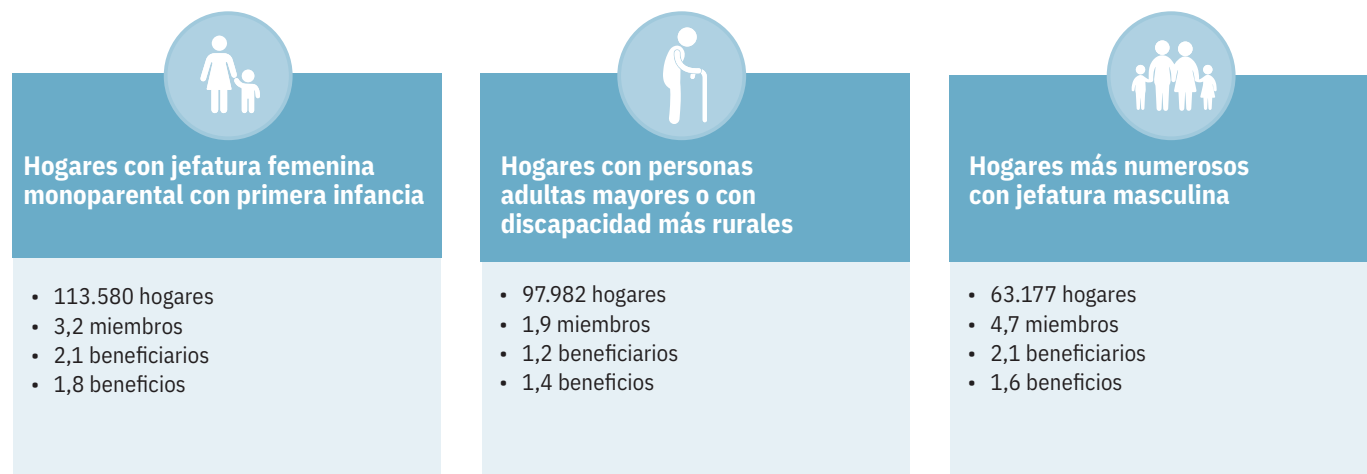
**Permanencia de los hogares en el sistema de beneficios sociales durante el período 2019-2023. Sinirube 2023 (hogares)**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Figura 2.3

**Perfiles de hogares con personas beneficiarias sociales que se mantienen en el sistema entre el 2022 y el 2023. Sinirube 2020**



Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

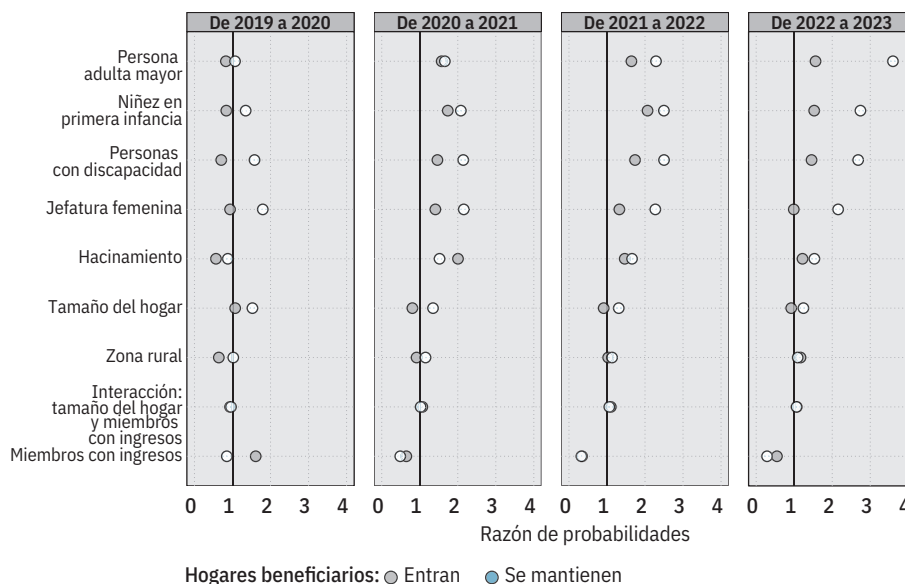
un hogar con jefatura femenina tiene dos veces más probabilidad de permanecer en el núcleo duro. Por el contrario, hogares con miembros que perciben ingresos reducen su probabilidad de permanencia entre los beneficiarios del Sinirube. También destaca que el tamaño del hogar ha perdido importancia como factor prioritario (gráfico 2.27).

Las variables de priorización para los hogares que entran a recibir beneficios son similares a los hogares que se mantienen en el sistema. No obstante, las probabilidades de asignación son menores en prácticamente todas las características, lo cual refleja el menor peso relativo, durante los últimos años, de la asignación de beneficios a los nuevos hogares en Sinirube.

La caracterización detallada de los perfiles de beneficiarios facilita a las autoridades encargadas de formular las políticas sociales, la evaluación y seguimiento sobre los criterios de elegibilidad. Esta información también permite diseñar intervenciones más precisas. Queda en evidencia, por otro lado, que cada vez son menos los recursos dirigidos a otorgar beneficios sociales para afirmar derechos y generar capacidades de desarrollo humano.

Gráfico 2.27

**Factores asociados<sup>a/</sup> a los hogares que permanecen o entran en el sistema de beneficios en dos años consecutivos, según período. Sinirube 2023**



a/ Se presenta la razón de probabilidades (odds ratio) de las variables que resultaron con significancia estadística en los modelos multinomiales.

Fuente: Gómez *et al.*, 2024 con datos del Sinirube.

Los modelos presentados en esta sección constituyen una primera aproximación a un tema complejo. La posibilidad de seguir ahondando en las causas y, sobre todo, en los efectos que estos beneficios registrados en el Sinirube tienen en la población objetivo, requiere de análisis detallados de cada uno de los perfiles acá esbozados por cohortes. Es decir, la evaluación en el tiempo de esos grupos para determinar la eficacia de los programas sociales.

No menos importante es señalar que el Sinirube se consolida, cada vez más, como una herramienta valiosa en la gestión de la política social. Las recomendaciones que este Informe identificó en el 2020 siguen siendo válidas para fortalecerlo: actualizar frecuentemente la información, monitorear la calidad de los datos y el algoritmo de priorización, realizar pruebas con trabajo de campo para evaluar resultados y aplicar ajustes. Esto es clave para que la herramienta sea lo más precisa posible y minimizar los errores de asignación de los recursos públicos, cada vez más escasos.

la pobreza y la desigualdad, a financiar la seguridad social y esto le permite a la persona trabajadora cotizar para una pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

Este Informe ha señalado que desde la segunda mitad del siglo XXI ha habido una desconexión entre el crecimiento de la economía y el del empleo, pues no se han generado las suficientes oportunidades de trabajo de calidad para importantes segmentos de la población que participan en el mercado laboral. La crisis económica y social de la pandemia por covid-19 generó una pérdida importante de empleos e ingresos en el 2020 e inicios del 2021, que parecía recuperarse al cierre del 2022. Sin embargo, en todos los trimestres del 2023 de nuevo se registraron pérdidas de empleo, tanto si se compara con el año previo, como con el 2019, antes del inicio de la pandemia.

En el 2023 y la primera mitad del 2024, este mal desempeño global del mercado de trabajo se convirtió en el resultado de dos evoluciones opuestas. Por una

parte, una creación positiva de empleos formales desde el segundo trimestre del 2021; y, por otra, una nueva caída en los empleos del sector informal. En términos generales, esa reducción representa dos veces más que el empleo formal generado en el 2023. A esto se suma un agravante: el perfil de personas que demandan los puestos formales no corresponde con el de quienes han perdido sus trabajos informales, que son mayormente de bajo nivel de calificación. Ante la falta de oportunidades de empleo, esta población ha optado por la salida del mercado laboral, lo cual ha provocado el aumento de la población fuera de la fuerza de trabajo, es decir, de quienes no buscan empleo.

Para dar seguimiento a dichos temas, este capítulo se basó en el estudio de Meneses et al. (2024), quienes analizan los principales indicadores de inserción y calidad del empleo, según grupos de población. La principal fuente de información es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Los detalles metodológicos se sintetizan en el recuadro 2.4.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### PERFILES DE BENEFICIARIOS CON SINIRUBE

véase Cubero, 2024 y Gómez et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Deterioro en las oportunidades de empleo y salida del mercado laboral afectan simultáneamente a poblaciones vulnerables

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar de una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a reducir

### Recuadro 2.4

#### 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>17</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). La figura 2.4 muestra esta estructura para Costa Rica en el 2023.

A partir de la información básica 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 encuentran empleo.

Continúa >

Recuadro 2.4 > Continuación

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

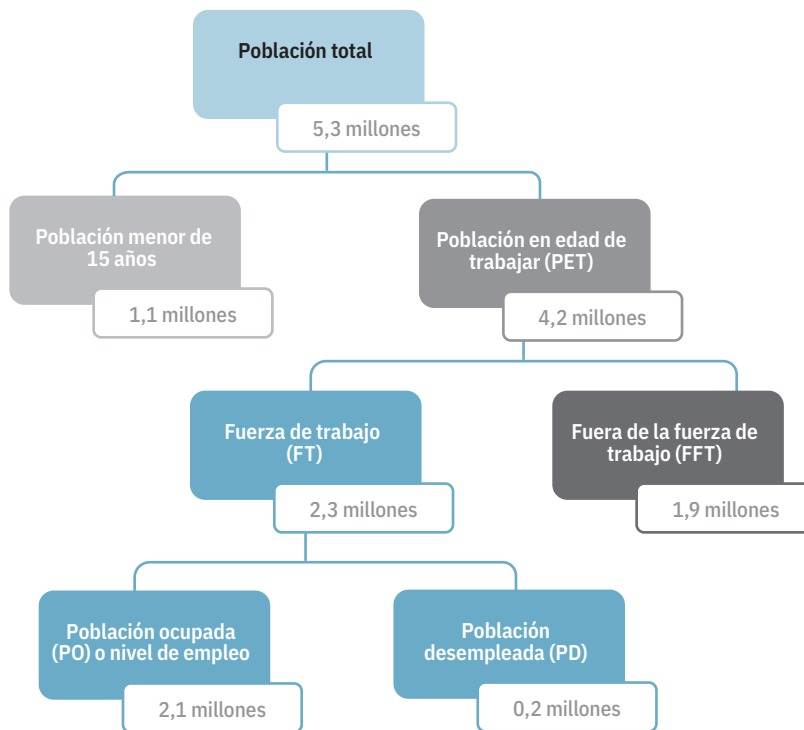
- **Tasa de ocupación:** porcentaje de personas ocupadas en la PET.

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 *et al.*, 2024.

Figura 2.4

**Composición del mercado laboral costarricense. 2023**



Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

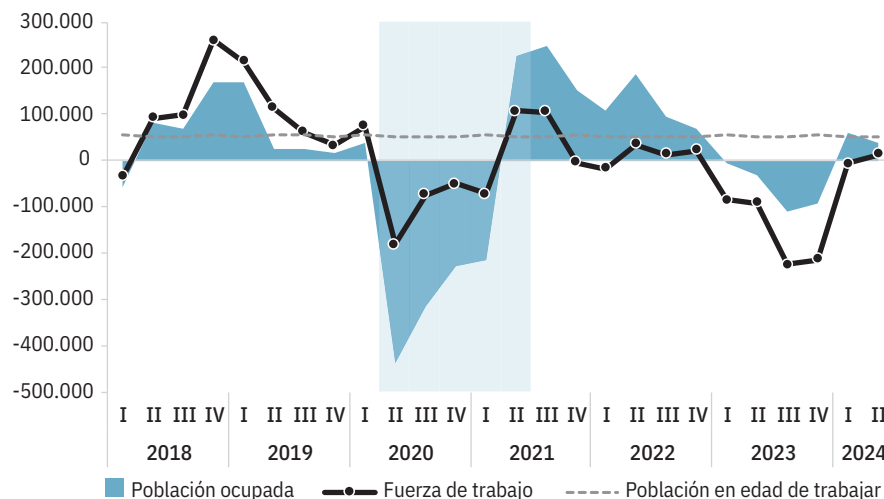
**En el 2023 se contrajo simultáneamente el empleo y el desempleo**

En el año 2023, la ECE del INEC de nuevo registró pérdidas de empleo, en un contexto en el cual el mercado laboral apenas empezaba a retomar los niveles previos a la pandemia. Así, en todos los trimestres de ese año, el nivel de empleo total no solo fue menor al reportado en el año 2019, sino también en el 2022. En el cuarto trimestre del 2023 se registraron 2.081.900 personas ocupadas, aproximadamente 101.000 empleos menos que en el mismo trimestre del 2019 y 91.161 menos con respecto al 2022 (gráfico 2.28).

La reducción en las personas ocupadas revela la dificultad de la economía costarricense para captar a la población en edad de trabajar. En el 2022 y el 2023, el crecimiento de esta población se acumuló más en el grupo de personas fuera de la fuerza de trabajo que en el desempleo, lo cual explica el aparentemente contra-

Gráfico 2.28

**Variación interanual de la población ocupada, fuerza de trabajo y población en edad de trabajar, por trimestres<sup>a/</sup>**  
(personas)



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19.  
Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

dictorio resultado visto en ese período: la destrucción de puestos de trabajo y la disminución del desempleo. Ante una reducida capacidad de generar empleo no calificado y una errática recuperación de la crisis, un contingente importante de personas dejó de buscar trabajo.

En el primer semestre del 2024 se registró un comportamiento distinto en el mercado laboral: ocurrió un aumento de personas ocupadas, una leve caída de la tasa de no participación laboral y un aumento en el desempleo. Todavía es pronto para confirmar si estos resultados son indicaciones de que el mercado laboral empezará una nueva etapa de reactivación. En cualquier caso, tanto por la situación prevaleciente en el 2022 y el 2023 como por lo visto en el 2024, la generación de empleo no está alcanzando para ocupar a quienes se encuentran en la búsqueda de un puesto de trabajo.

La desaceleración en la población ocupada en los trimestres del 2023 se dio en casi todos los grupos (gráfico 2.29). Sin embargo, los principales grupos afectados fueron las personas de menor escolaridad, jóvenes y mujeres. Se trata de segmentos de la población que se caracterizan por un comportamiento laboral errático, que transitan entre empleos de baja calidad, desempleo y la no participa-

ción laboral. Cabe agregar que, con una perspectiva de mediano plazo, estos son los perfiles demográficos que, a lo largo de la segunda década del presente siglo, han presentado más dificultades para insertarse ventajosamente en el mercado de trabajo

El empleo de las personas con nivel de escolaridad de secundaria o menos fue el más afectado en los años post-pandemia, pues este grupo ha mostrado un comportamiento más errático en su recuperación. Este contexto tiene consecuencias sistémicas para la capacidad de la economía de promover el desarrollo humano, pues dicho perfil de escolaridad representa alrededor del 68% de quienes participan en el mercado laboral. En el año 2023, la pérdida acumulada de empleos para este grupo de población fue de aproximadamente 257.000 personas. Con esta nueva contracción, la cantidad de personas ocupadas con secundaria o menos está todavía por debajo de la que demandó la economía en el 2019.

Por el contrario, el empleo para las personas ocupadas de mayor escolaridad (quienes terminaron la secundaria y cuentan con educación superior) logró una recuperación más sostenida después del 2021. Con excepción del tercer trimestre del 2023, en todos los períodos se

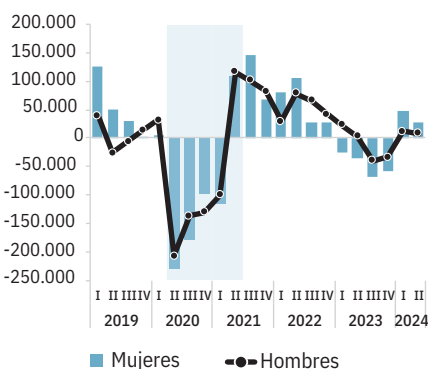
registró la creación de puestos de trabajo para esta población (gráfico 2.29). Pese a estos resultados positivos, los datos disponibles apuntan a que la capacidad del mercado laboral para absorber a las personas de mayor escolaridad ha sido insuficiente, pues entre ellas se observa un incremento de la participación en el desempleo y en la acumulación de profesionales fuera de la fuerza de trabajo. Así, antes de la pandemia, la población con educación superior representaba el 26% de las personas ocupadas, el 18% de la desempleada y el 14% de la población fuera del mercado de trabajo. Después de la pandemia, su participación aumentó levemente (29%), pero también lo hizo el desempleo (21%) y la tasa de no participación laboral (17%). Este escenario puede estar asociado a una insuficiente recuperación del empleo formal para absorber la oferta disponible.

La población joven registró nuevas pérdidas de empleo en todos los trimestres del 2023, lo cual pone fin a la dinámica observada en el 2022, cuando la recuperación de este grupo parecía tener un mayor impulso (gráfico 2.29). La pérdida de empleos promedio por trimestre en el 2023 fue de -71.000 jóvenes, por lo que la cantidad ocupada sigue estando por debajo de la que se registraba antes de

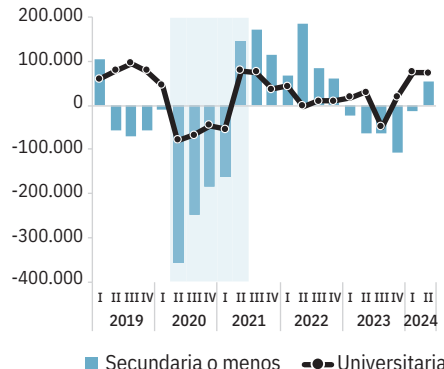
Gráficos 2.29

Variación interanual de las personas ocupadas, según perfiles<sup>a/</sup> (personas)

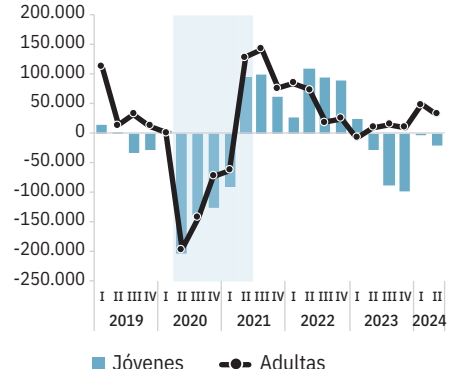
a) Por sexo



b) Por nivel educativo



c) Por edades



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19. Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

la pandemia. Si bien el país experimenta una transición demográfica avanzada, con poco crecimiento de la población joven, la caída de los puestos de trabajo supera la cifra en que se reduce la población en edad de trabajar (PET) de este grupo etario; trayectoria que se profundizó con la pandemia. Entre el 2013 y el 2019 la caída del empleo joven era 1,6 veces mayor a la caída de la PET joven, posteriormente, entre el 2020 y el 2023 esta relación aumentó a dos veces.

Un patrón similar se reportó en la dinámica laboral de las mujeres. En el año 2022 la creación de empleo, aunque mayor a la de los hombres, fue errática y se revirtió con más fuerza durante todo el 2023, cuando tanto hombres como mujeres experimentaron nuevas pérdidas de empleo (gráfico 2.29). El promedio de empleos perdidos por trimestre en ese año para las mujeres fue de -47.400 puestos, y para los hombres de -36.600. Además, en ambos grupos, el nivel de empleo sigue estando por debajo del que se tenía antes de la pandemia, brecha aun más fuerte para las mujeres.

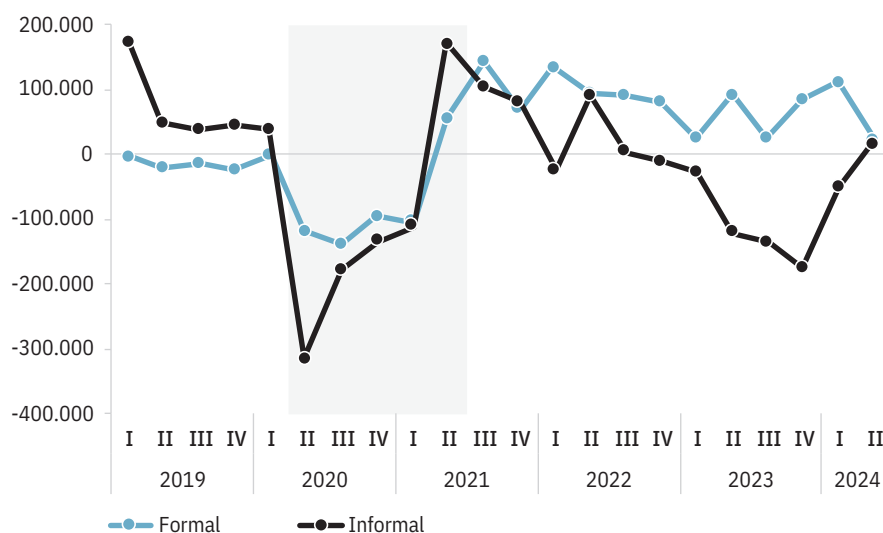
### Creación de empleos formales es insuficiente para cubrir la pérdida de los informales

Desde el segundo trimestre del 2021, la tendencia de creación de empleos formales ha sido positiva pero errática. También ha sido inferior a las pérdidas de trabajos informales<sup>18</sup>, pues desde el cuarto trimestre del 2022 y hasta el primer trimestre del 2024 registró una secuencia ininterrumpida a la baja. En todos los trimestres del año 2023 se reportan, en promedio, 55.0000 nuevos puestos formales, pero la caída o pérdida de los informales fue dos veces mayor (gráfico 2.30). En consecuencia, la creación de puestos formales ha incrementado su “peso” dentro del empleo total. Durante el 2019 representaban, en promedio, un 54% del total y alcanzaron un 61% en el 2023.

Cuando se examina el desempeño del mercado laboral es deseable encontrar que este no solo genera nuevos puestos de trabajo proporcionales a la evolución demográfica del país, sino que también sean de calidad. Por ello, tener bajas

Gráfico 2.30

Variación interanual de las personas ocupadas, según formalidad del empleo<sup>a/</sup> (personas)



a/ El área sombreada representa la pandemia por covid-19.

Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

o menores tasas de informalidad es lo ideal. Sin embargo, en el caso costarricense, la caída observada en los empleos informales no obedeció a una causa positiva, como lo podría ser un traslado de puestos de trabajo del sector informal al formal de la economía, sino que fue producto de un proceso de destrucción de los empleos informales. Actualmente, el mercado laboral tiene mayor nivel de formalidad del empleo, pero con menos puestos de trabajo que cinco años atrás, al término del primer semestre del 2024. Uno de los factores con más incidencia en esta evolución reside en el hecho de que el perfil que demanda la economía a través de los puestos formales no corresponde con el de quienes han perdido sus trabajos.

Las ocupaciones se pueden agrupar en tres categorías de calificación<sup>19</sup> según el nivel de complejidad que implica realizarlas: alta, media y baja (no calificada). En Costa Rica, la estructura del empleo está dominada por los puestos de calificación media (alrededor del 53%), seguida por las ocupaciones no calificadas y las de

alta calificación, ambas con porcentajes similares (alrededor del 23%).

Consistente con la dinámica de acomodo del mercado laboral, las ocupaciones más afectadas y de recuperación errática son las de calificación baja y media (gráfico 2.31). Ambas fueron las más golpeadas en la crisis de la pandemia, las de mayor inestabilidad en la recuperación del 2022 y las que más perdieron empleos en el 2023. Esta trayectoria errática las ubica, al cierre del primer semestre del 2024, con menos empleo que antes de la pandemia. En el 2023, la pérdida acumulada de las ocupaciones no calificadas fue de alrededor de 121.000 puestos, los cuales siguen reportando pérdidas en los primeros meses del 2024. En los empleos de calificación media las pérdidas del 2023 se aproximan a 43.000 plazas, con una recuperación débil en el primer trimestre del 2024. Por el contrario, las ocupaciones de alta calificación, aunque no están exentas de contraerse, son las que más empleo recuperaron en el primer semestre del 2024 (89.000 plazas).

Una fuente de información alternativa a las ECE del INEC es el reporte mensual de personas aseguradas a la CCSS, pues captura una parte considerable del empleo en el país. Examinar la fuente de la seguridad social es importante porque las encuestas tienen un margen de error, lo cual genera que el dato estimado cada trimestre oscile en un rango de posibles valores. Por tal motivo, es recomendable complementar el análisis de las tendencias de la ECE con otras fuentes de información, como los registros administrativos.

Los datos de la CCSS, a mayo del 2024, registraron 1.960.677 personas contribuyentes directas al seguro de salud, de las cuales el 7% cotiza al seguro voluntario. Si se le resta esta población, que no necesariamente está vinculada al mercado laboral, se obtiene un total de 1.832.072, es decir, un 86% de la población ocupada que reporta el ECE del INEC. Según los registros de la CCSS, el 63% trabaja en la empresa privada, el 18% en el sector público (8% en el Gobierno Central y 10% en instituciones autónomas o descentralizadas), el 15% tiene seguro independiente y el restante 4% está asegurada por convenios especiales o por servicio doméstico (1%).

Los resultados desde enero del 2018 a mayo del 2024 muestran la contracción de las personas trabajadoras al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021, explicado en su mayoría por la empresa privada. Un sector muy afectado por la pandemia es el servicio doméstico, que en el 2024 registró menos personas aseguradas que en el 2019, a pesar del cambio en la legislación y las campañas para concientizar sobre el aseguramiento<sup>20</sup>.

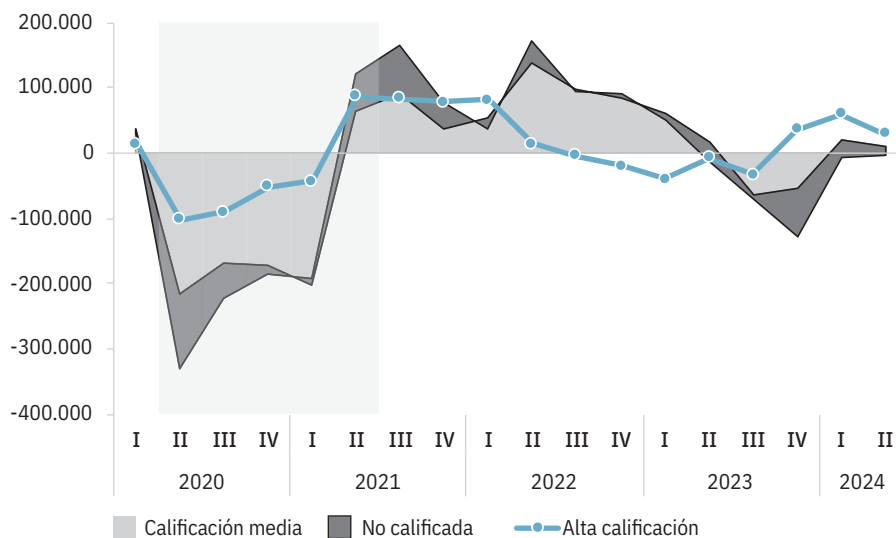
El sector público se ha mantenido muy estable dentro de la composición del sector formal, mientras que las personas trabajadoras independientes no mostraron afectación por la crisis, quizás gracias a las medidas que adoptó la CCSS para favorecer el aseguramiento durante ese período<sup>21</sup>. Finalmente, los convenios especiales, que se venían reduciendo antes de la pandemia, tomaron fuerza en el 2020 y el 2021.

El gráfico 2.32 resume la variación

Gráfico 2.31

**Variación interanual de las personas ocupadas, según calificación del empleo<sup>a/</sup>**

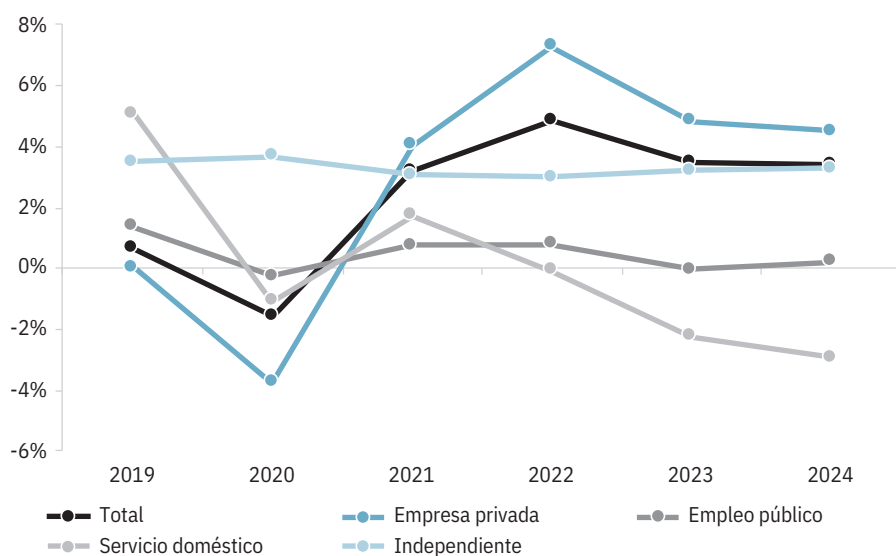
(personas)



a/ El INEC clasifica las ocupaciones en tres tipos: 1) alta, que incluye el nivel directivo, profesional y técnico; 2) media, incluye apoyo administrativo, ventas, producción artesanal y artes gráficas, operación de instalaciones y máquinas; y 3) baja o no calificada agrupa a quienes realizan actividades básicas o elementales. El área sombreada representa la pandemia por covid-19. Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de las ECE, del INEC.

Gráfico 2.32

**Variación interanual de las personas aseguradas directas a la CCSS, según sector institucional. Enero del 2018 a mayo del 2024**  
(promedio del año)



Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de la Dirección Actuarial de la CCSS.

interanual promedio del empleo por sector. Para el período más reciente, entre enero del 2023 y mayo del 2024, el de mayor crecimiento ha sido el correspondiente a las personas que trabajan para la empresa privada (4,8%), seguido por el trabajo de tipo independiente o liberal (3,2%). Por su parte, el empleo público, en cifras absolutas, a mayo del 2024 registra 323.658 personas en instituciones públicas, dato similar a la de dos años atrás (322.707) y apenas 5.585 personas más que en mayo del 2019. Los datos de la CCSS refutan el crecimiento en el empleo público registrado en las ECE en los trimestres del 2023.

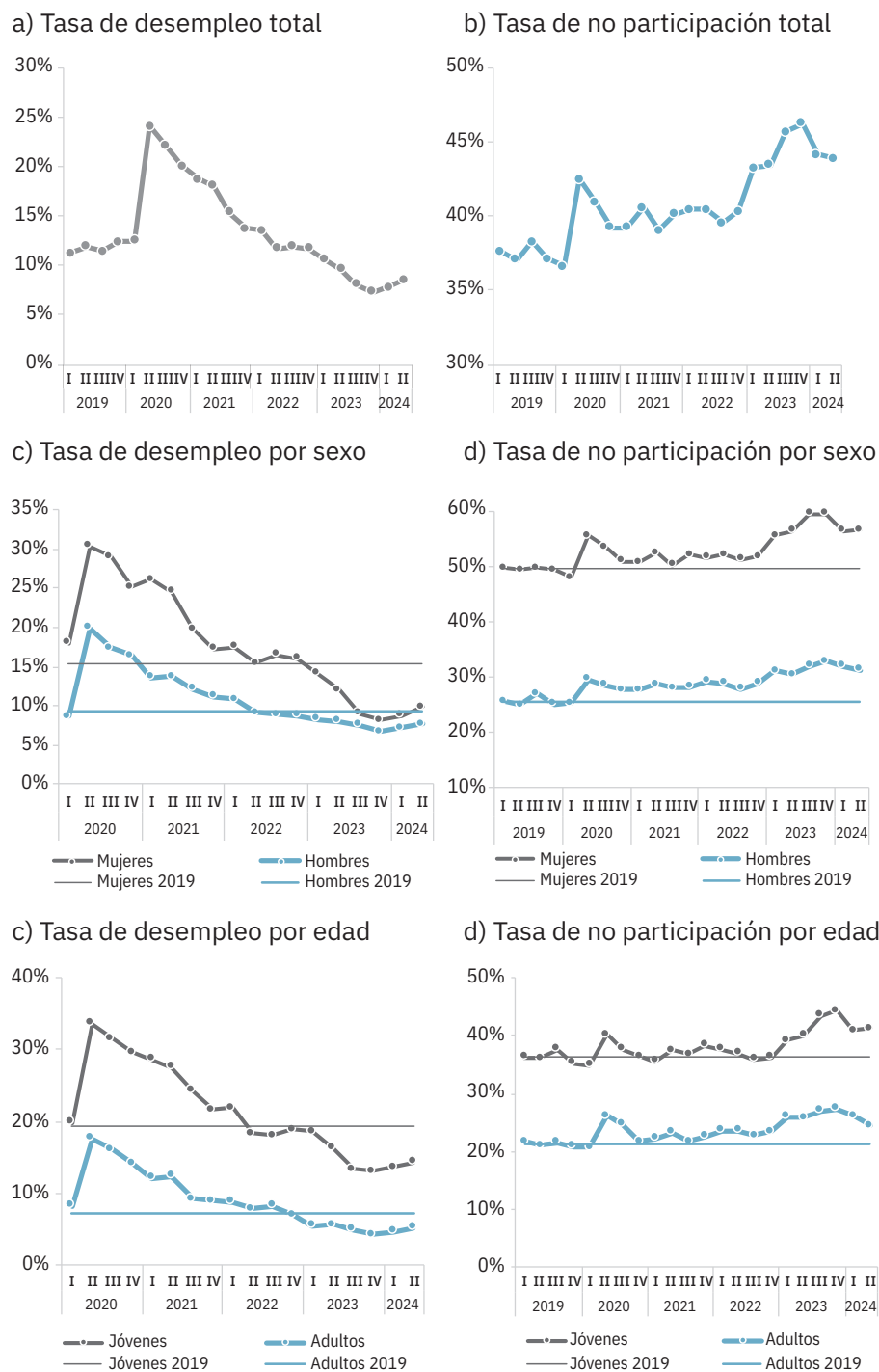
### Continúa el aumento de las personas en edad de trabajar fuera del mercado laboral

En el año 2023, el comportamiento del mercado laboral sigue acentuando la vulnerabilidad de la población joven y de las mujeres. Ambos grupos se comportan como una población de reserva o secundaria, cuya inserción en el mercado laboral se ajusta a las necesidades del hogar, especialmente cuando se enfrentan restricciones de ingresos. A su vez, las personas jóvenes y las mujeres resultan ser siempre las más perjudicadas cuando la economía pierde dinamismo y son quienes se recuperan más lento cuando la economía empieza a crecer. Es decir, son la mano de obra más flexible de movilizar para las empresas o son los grupos que entran al mercado laboral como mecanismo de compensación en momentos económicos difíciles del hogar, pero que luego se retiran; este patrón se repite a lo largo del tiempo y el año 2023 no fue la excepción (Meneses *et al.*, 2024).

Las menores oportunidades laborales para jóvenes y mujeres se reflejan en sus mayores tasas de no participación. Aunque la tasa de desempleo reporta reducciones en el período bajo análisis, esta caída se acompaña de tasas de no participación laboral mayores a las registradas antes de la pandemia (gráfico 2.33). Ante la disminución del empleo y el desempleo, el aumento en la no participación laboral de las mujeres y de las personas jóvenes fue más importante que en el resto de la población.

Gráficos 2.33

### Tasas de desempleo<sup>a/</sup> y de no participación laboral<sup>b/</sup>, según perfiles de personas



a/ Porcentaje de personas desempleadas en la fuerza de trabajo; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentran empleo.  
 b/ Porcentaje de la población en edad de trabajar que está fuera de la fuerza de trabajo. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.  
 Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

La reducción de la tasa de desempleo de las mujeres, luego del fuerte impacto en el segundo trimestre del 2020, se estancó en el segundo semestre del 2023 (9%). Aunque logró bajar del nivel reportado en el 2019 (15%), se mantuvo por encima del desempleo masculino. Si bien el desempleo femenino bajó y la brecha con respecto a los hombres es menor, esta evolución positiva no es el resultado de una mayor creación de oportunidades laborales, pues la tasa de no participación de las mujeres está muy por encima de la de los hombres y es mayor a la reportada antes de la pandemia (gráfico 2.33). La causa es distinta: el menor desempleo femenino se explica por la salida (o expulsión) de las mujeres del mercado laboral. Habrá que esperar si ante la mayor participación observada en el primer semestre del 2024 se generan más empleos, o si, por el contrario, aumentan las tasas de desempleo femenino.

En la población joven la reducción sostenida de la tasa de desempleo desde finales del año 2020 también se estancó a finales del 2023 (13%), ubicándose por debajo de la reportada en el 2019 (19%). Sin embargo, la tasa de no participación para este grupo en el año 2023 (44%) está por encima de registrada en el 2019 (36%).

### Después de cuatro años, los empleos de baja calificación recuperan los ingresos laborales

Pese al freno en la generación del empleo, los ingresos de las personas ocupadas empezaron a aumentar en promedio en el 2023. Esta mejora es una respuesta rezagada a la fuerte contracción que experimentaron los ingresos laborales como resultado de la pandemia por covid-19. Durante todos los trimestres del año 2023 se reportó un crecimiento real del ingreso de las personas ocupadas, en un contexto de inflación negativa, como se ha mencionado. Este crecimiento permitió, para el último trimestre del 2023 y los primeros meses del 2024, alcanzar apenas el nivel de ingreso real que se tenía en el 2019.

La mejora promedio se percibe principalmente en los empleos de baja calificación. No obstante, resulta importante remarcar que esta recuperación apenas logró retomar el nivel prepandemia; por el contrario, en los empleos más calificados el ingreso real sigue estando por debajo de lo reportado hace cinco años (gráfico 2.34).

El análisis de los ingresos laborales también se puede complementar con el reporte mensual que realizan las

entidades empleadoras acerca de la población asegurada directa a la CCSS. Los datos muestran que, en la mayoría de las categorías laborales (excepto en el sector público), se presentó una contracción de los ingresos al inicio de la pandemia (año 2020), con un efecto rebote en el 2021. La situación cambió en el 2022, cuando los ingresos de casi todos los sectores disminuyeron, excepto -en promedio- en la empresa privada. La caída fue más pronunciada en el empleo público y en los independientes. A partir del 2023 los ingresos en todos los sectores volvieron a crecer en términos reales, con una recuperación más lenta en el Gobierno y el empleo independiente.

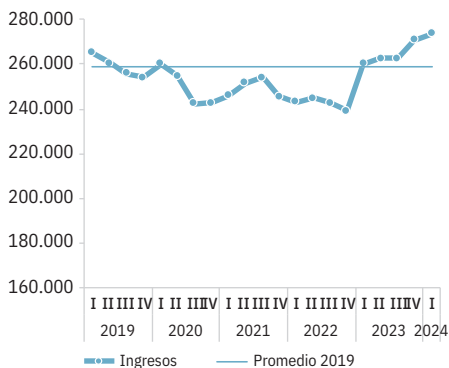
Por último, se actualizó el modelo econométrico que utiliza el Programa Estado de la Nación para medir la brecha salarial entre hombres y mujeres (Meneses *et al.*, 2021). Los resultados para el año 2023 apuntan que la brecha continúa cerrándose, pues en ese año las mujeres ganaron alrededor de un 6% menos que los hombres. El promedio de la segunda década del siglo XXI fue de un 9%.

Gráfico 2.34

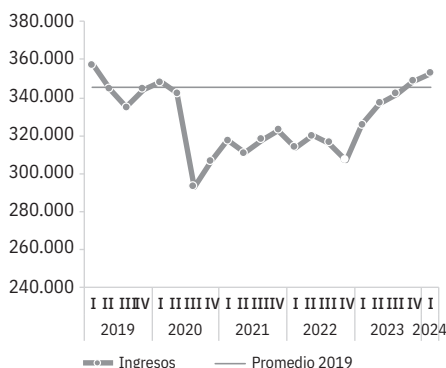
### Ingreso promedio real de las personas en la ocupación principal, según calificación

(colones reales al mes)<sup>a/</sup>

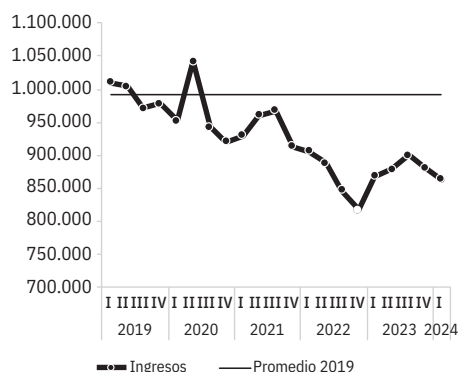
a) Ocupaciones de baja calificación



b) Ocupaciones de calificación media



c) Ocupaciones de alta calificación



a/ Deflactados con el IPC, base diciembre del 2020.

Fuente: Meneses *et al.*, 2024, con datos de las ECE, del INEC.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL

véase Meneses *et al.*, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

## Falta de acceso a derechos básicos para la niñez, la población joven y de las zonas costeras nutre la crisis de seguridad ciudadana y empeora la integración social

Un aspecto de gran importancia para la integración social es la existencia de espacios públicos seguros, capaces de permitirle a la población tener puntos de encuentro y socialización cotidiana. La inseguridad, por el contrario, crea barreras a esa interacción y favorece la segregación socioespacial. Desde esta perspectiva, durante la última década se ha registrado un crecimiento en la violencia social, el cual es un factor que atenta contra la integración o cohesión de la sociedad costarricense. Esta edición del Informe seleccionó a la violencia homicida como el tema especial, tratado en cada uno de los capítulos regulares y, además, en el capítulo 6, cuyo énfasis es, ante todo, propositivo.

La violencia social se manifiesta de distintas maneras: delincuencia, asesinatos, accidentes de tránsito, violencia contra la niñez y las mujeres, entre otros. No obstante, su manifestación más “dura” son los homicidios, pues suponen una negación absoluta del derecho a la vida. Lamentablemente, Costa Rica ha experimentado un deterioro progresivo en este tipo de violencia a lo largo del presente siglo. Sin embargo, lo visto en el 2023 fue inédito en la historia del país, pues no solo aumentó la tasa de homicidios de forma significativa sino que, por mucho, alcanzó el nivel más alto desde que se tienen registros sistemáticos.

El crimen organizado es el principal detonante de ese incremento, el cual afecta con más intensidad a las personas jóvenes y a las cabeceras de las provin-

cias, especialmente en las zonas costeras del Caribe y del Pacífico Central. Esta situación ha generado que, desde abril del 2023, la percepción de la inseguridad y la delincuencia persista como la principal preocupación de la ciudadanía, de acuerdo con las encuestas de opinión del CIEP de la Universidad de Costa Rica. A septiembre del 2024, el 32% de la población respalda esa afirmación (CIEP-UCR, 2024).

Este capítulo ha analizado varios factores estructurales que ayudan a entender el “combo de la inseguridad actual”: alta y creciente incidencia de la pobreza en la niñez y la adolescencia, crisis del sistema educativo público, con recortes importantes en su financiamiento y en el de los programas de equidad para estudiar; problemas para acceder a empleos de calidad para amplios segmentos de la población, incluidas las personas jóvenes; la alta desigualdad social y la desatención de la institucionalidad fuera de la región Central, para generar más y mejores oportunidades de desarrollo humano. Estos factores colocan a las personas jóvenes como “blanco fácil” para ser reclutadas por el crimen organizado y el narcotráfico.

Un análisis de los patrones territoriales de los homicidios en el período 2018-2023 identifica la presencia de conglomerados de cantones caracterizados por tener altas (o bajas) tasas de homicidios rodeados de vecinos en condiciones similares. Algunas aglomeraciones desaparecieron durante la pandemia; otras han surgido, especialmente por el aumento del ajuste de cuentas/venganza. El núcleo duro de altas tasas se localiza en el Caribe (Siquirres y Matina) y en Garabito (Puntarenas). En los últimos años, al conglomerado del Caribe se le unió Limón y Turrialba.

Las “zonas calientes” de alta incidencia ameritan una atención prioritaria, pero también es importante dirigir esfuerzos preventivos y de contención en los cantones identificados como alto-bajo y bajo-alto, para evitar que se conviertan en “zonas calientes” en poco tiempo. Además, las zonas bajas-bajas permiten afirmar que el problema de la violencia homicida no tiene presencia en todo el

territorio nacional. Un ejemplo de ello son varios cantones de Heredia.

## Tasa de homicidios se disparó en el 2023 a 17,2 casos por 100.000 habitantes

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.

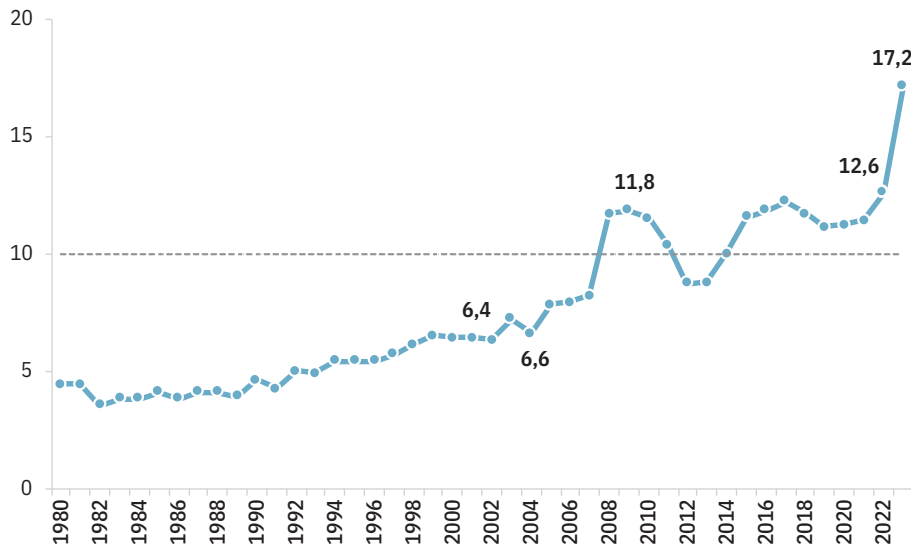
Las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX fueron un período de relativa estabilidad en la tasa de homicidios en un bajo nivel, por debajo de 5 por cien mil habitantes. Este fue un logro notable de la democracia costarricense en una de las regiones más violentas del mundo. Los homicidios empezaron a incrementarse en el país durante la primera década del siglo XXI y fue en el año 2008 cuando se superó 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 aumentar a partir del 2015. Al iniciar la tercera década del presente siglo se experimentó un vertiginoso aumento. En el 2023, el país registró la tasa de homicidios más alta de la serie (desde 1980): 17,2 casos por 100.000 habitantes (gráfico 2.35), para un total de 906 víctimas, 250 más que en el 2022.

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. Dos tercios de los homicidios del 2023 se asociaron con ajustes de cuentas/venganza, porcentaje que ha venido creciendo de manera acelerada en los últimos años.

El método más común para cometer los asesinatos es el uso de armas de fuego. Así sucedió en el 80% de los casos reportados en el 2023; la proporción más alta desde que se tienen registros. El perfil de las personas fallecidas por esta

Gráfico 2.35

### 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: Morales, 2024, con datos del Poder Judicial.

causa equivale, mayormente, a hombres (92%), costarricenses (85%) y jóvenes (61% menores de 35 años). Los cantones de mayor prevalencia fueron: Limón, San José, Puntarenas, Matina y Alajuela. Varios de sus distritos se posicionan entre los diez mayores.

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 femicidios. Según el Observatorio de la Violencia de Género (2024), en el país ocurren dos femicidios al mes. Para el 2023 reportó un total de 24 mujeres víctimas, mientras que a agosto de 2024 se habían contabilizado 14. Si a estos se le suman otros homicidios violentos contra mujeres, para el 2024 totalizan 40. En el *Informe Estado de la Justicia* que se está preparando para el 2025 se contará con una investigación sobre la tutela efectiva de derecho para delitos relacionados con violencia contra las mujeres, con el objetivo de profundizar en esta problemática social.

La violencia contra las mujeres también se manifiesta en el ámbito político. Las medidas de acciones afirmativas, las

leyes de alternancia, paridad y otras disposiciones han posibilitado una mayor presencia de mujeres electas como autoridades, tanto nacional como localmente (Coria y Marín, 2024). Esa mayor participación femenina en los espacios políticos también se ha traducido en mayor violencia<sup>22</sup> hacia ellas. Con una visión más preventiva que represiva, en el año 2022 entró en vigor la Ley 10.235, la cual proporciona competencias jurisdiccionales al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a otras instituciones públicas para la debida garantía y protección de los derechos de las mujeres en política (recuadro 2.5).

### Aporte especial: creciente violencia homicida es más intensa en zonas de alto rezago social y con importante presencia de menores de edad

Chou-Chen y Torres (2024) realizaron una investigación especial para este Informe con el fin de identificar cuáles factores ayudan a entender al cambio estructural en las tasas de homicidios y sus modalidades. Mediante la aplicación de técnicas estadísticas procuraron iden-

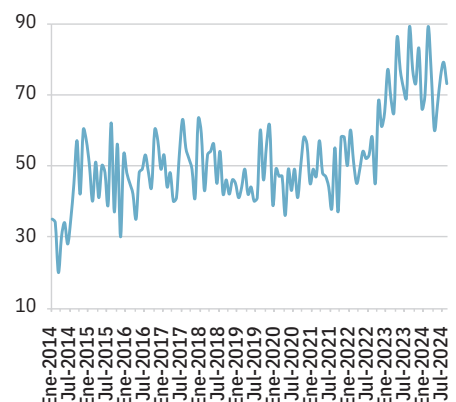
tificar patrones territoriales en los niveles de violencia homicida y examinar factores socioeconómicos asociados.

El punto de partida del análisis fue la caracterización mensual de la violencia homicida en el país. Esta mostró una tendencia creciente desde el año 2020, se intensificó en el período 2022-2023 y se mantuvo oscilando en el nuevo umbral durante la primera mitad del 2024 (gráfico 2.36). El ajuste de cuentas/vinganza es la única modalidad de asesinato con un incremento significativo, el resto de causas tiene un comportamiento relativamente estable. El análisis estadístico demuestra que el ajuste de cuentas/vinganza, con víctimas de menor edad, entre 12 y 17 años, es, en efecto, la modalidad dominante (Chou-Chen y Torres, 2024).

Para realizar el análisis espacial, Chou-Chen y Torres (2024) calcularon para tres períodos de interés las tasas de los homicidios por cantón, la cantidad absoluta de asesinatos y los relacionados con la modalidad de ajuste de cuentas/vinganza. Los períodos fueron: antes de la pandemia por covid-19 (2018-2019), durante la pandemia (2020-2021) y posterior (2022-2023). Los detalles metodológicos del estudio se explican en el recuadro 2.6.

Gráfico 2.36

### Cantidad de víctimas de homicidios, por mes (personas)



Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial.

### Recuadro 2.5

## Desafíos para implementar las disposiciones legales de prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres

En el año 2012 el TSE reconoció por primera vez en su jurisprudencia las condiciones de violencia a las que se enfrentan las mujeres cuando participan en política electoral. Esta problemática se abordó de manera concreta en el 2023 con la promulgación de la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en la Política, la cual conceptualizó el fenómeno en dinámicas comiciales y también en los ámbitos administrativo, electoral y ético-partidario. Con una visión más preventiva que represiva, la legislación previó varias vías por intermedio de las cuales se puede tutelar los derechos de las mujeres en política.

Un estudio conjunto del TSE y el PEN investigó el nivel de implementación que ha tenido esta ley. Particularmente se dio seguimiento a las funciones que se le atribuyen a los partidos políticos para prevenir, erradicar y sancionar este tipo de violencia. Se realizó un proceso de consulta virtual a estas organizaciones y un exhaustivo análisis de las reformas a sus estatutos para implementar la ley.

Los hallazgos presentaron un mejor nivel

de avance en el caso de los partidos cantonales; sin embargo, se identificó que algunas de las agrupaciones que alcanzaron alcaldías en el proceso municipal del 2022 con una candidata mujer, aún tienen pendiente la reforma de sus regulaciones internas.

En el estudio se encontró que en 52 de los 125 estatutos de partidos inscritos se ha incluido a la violencia política contra las mujeres como una falta disciplinaria en el partido y que es susceptible de sanción; sin embargo, en otras 29 de esas normas no existe ninguna disposición que lo tipifique de ese modo y en 46 partidos solo se presenta de modo genérico el incumplimiento por actos de violencia, sin ningún tipo de enfoque de género. A la fecha, más de la mitad de los partidos políticos activos incumple con el mandato de la Ley 10.235 de modificar sus estatutos.

La investigación también señaló que, de los siete expedientes electorales que ha tramitado el TSE en materia de violencia política, las conductas más recurrentes son la supresión y variación injustificada de funciones, ubicarles distanciadamente de las oficinas o espacios políticos de la municipalidad, así como actos

de violencia verbal en los foros de discusión de los gobiernos locales. Las principales sentencias a favor de las mujeres víctimas fueron sobre abusos relacionados con las funciones de Vicealcaldía.

Este proceso también sistematizó cuáles son los estándares de derecho internacional a los que debería aspirar el país para el análisis y resolución de los casos de violencia política en contra de las mujeres que recibe el TSE como amparos, de tal forma que se recuperen las mejores prácticas en la jurisprudencia hacia futuro.

Existen retos pendientes para atender los actos de violencia política que ocurren en espacios como las organizaciones sociales y comunales, cooperativas, asociaciones estudiantiles, procesos universitarios, juntas directivas, entre otros que quedaron fuera de la ley. Un hallazgo adicional es la necesidad de mejorar las acciones de capacitación; no solo para prevenir este tipo de violencia, sino también para informar a las víctimas sobre cuáles son los mecanismos y procedimientos que deben accionar.

Fuente: Coria y Marín, 2024.

### Recuadro 2.6

## Aspectos metodológicos para el análisis espacial de los homicidios

El estudio de Chou-Chen y Torres (2024) utiliza una base de datos anonimizada de homicidios mensuales ocurridos en el período 2014-2023, proporcionada por el Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

Primero, se realiza un análisis descriptivo para identificar los patrones temporales de la violencia homicida en el país. Luego, se agregan los datos por cantón con el fin de encontrar patrones espaciales. Se calculan las tasas de homicidios totales y por ajuste de cuentas/venganza por cantón, para controlar la población y evitar los sesgos que puedan generar las zonas con más habitantes.

Segundo, se realiza un análisis comparativo de autocorrelación espacial de las tasas de homicidios (por mil habitantes) durante tres períodos: antes de la pandemia por covid-19 (2018 y 2019), durante la pandemia (2020 y 2021) y después de la pandemia (2022 y 2023). Es importante señalar que se mantiene la cantidad de cantones en todo el período, pero se unieron los nuevos: Río Cuarto (creado en el 2017), Monteverde (2021) y Puerto Jiménez (2022), a sus respectivos cantones originales: Grecia, Puntarenas y Golfito.

El análisis de autocorrelación espacial se realiza con el índice global de I de Moran, una

herramienta para detectar la existencia de conglomerados de cantones con valores altos o bajos con respecto a la variable de homicidios por cercanía. Por su parte, los índices locales de I de Moran, como medida local de asociación espacial (*local indicators of spatial association*, LISA, por su sigla en inglés) se calculan con el fin de caracterizar localmente los cantones que conforman estos conglomerados.

En una tercera etapa, se procede a analizar un conjunto de 33 indicadores de posibles

Continúa →

## Recuadro 2.6 > Continuación

### Aspectos metodológicos para el análisis espacial de los homicidios

factores socioeconómicos asociados a la tasa de homicidios (con transformación logarítmica, debido a la asimetría de la variable y para facilitar el análisis estadístico), a través de una exploración descriptiva de correlaciones. Estos indicadores han sido recopilados por el Programa Estado de la Nación, a través de un conjunto de instituciones públicas que producen estadísticas oficiales.

Una de las limitaciones es la presencia de posibles factores de confusión; en otras palabras, algunas de las variables socioeconómicas están muy correlacionadas entre sí. Para abordar este problema, se

estimaron varios modelos de regresión con el fin de reducir el conjunto de factores asociados, a partir de dos variables de interés: las tasas de homicidios totales y las tasas por ajuste de cuentas/venganza.

Primero, se considera un modelo de regresión lineal que integra las tasas de homicidios como variables continuas. En este caso, es necesaria una transformación logarítmica (debido a la asimetría de las tasas de homicidios) para cumplir con los supuestos estadísticos del modelo (normalidad, homocedasticidad y linealidad).

En segundo lugar, se estima un modelo lineal

generalizado que integra los conteos de homicidios cantonales como variable dependiente. En este caso, se utilizan las distribuciones de Poisson y binomial negativa. Sin embargo, el modelo de Poisson no cumplió con el supuesto de equidispersión, mientras que la distribución binomial negativa permitió manejar la sobredispersión de la variable.

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

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024

### Cantones vecinos con altas tasas de homicidios se ubican principalmente en zonas costeras del Caribe y del Pacífico Central

Las tasas de homicidios, total y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, aumentan en muchos cantones del país, pero principalmente en los ubicados en las zonas costeras de Puntarenas (en el Pacífico) y Limón (en el Caribe). Para identificar la existencia de patrones espaciales se aplicó la técnica denominada “índice I de Moran” (recuadro 2.6).

Los resultados obtenidos sugieren una tendencia hacia la aglomeración de los cantones cercanos con tasas de homicidios similares; es decir, se forman “ecologías territoriales” en donde los cantones con más homicidios se ubican más cerca entre sí, así como los cantones que tienen menos. Esa autocorrelación espacial es más fuerte en el período 2022-2023. El análisis permitió clasificar los cantones en cuatro grupos: alto-alto (valores altos con vecinos también altos); alto-bajo (valores altos con vecinos bajos); bajo-alto (valores bajos con vecinos altos) y bajo-bajo (valores bajos con vecinos bajos).

Los cantones que integran conglomerados significativos se muestran en los

mapas 2.1 para el total de homicidios y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, según períodos. Destacan los siguientes aspectos relevantes:

- Antes de la pandemia no todos los conglomerados coincidían al comparar el total de homicidios con el ajuste de cuentas/venganza. Por ejemplo los cantones de San José, Desamparados, Goicoechea y Curridabat conformaban un grupo alto-alto en el ajuste de cuentas/venganza, pero no en el total de homicidios. Sin embargo, durante y después de la pandemia sí se detecta una amplia coincidencia; esto demuestra que la problemática actual coincide con el aumento del crimen organizado.
- Se identifica un conglomerado alto-alto en la zona del Caribe, en los cantones de Matina y Siquirres. Este grupo se ha mantenido durante todo el período. En la pandemia se les unió Pococí y, en pospandemia, Limón. Un cantón que merece atención es Turrialba, pues en casi todo el período se había clasificado como bajo rodeado de vecinos altos, pero luego de la pandemia, en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza se une al conglomerado alto-alto.
- Garabito también se clasifica como alto-alto en los períodos prepandemia y pospandemia, aunque en la pandemia no resultó significativo.
- El cantón de Alajuela tiene una alta incidencia de homicidios rodeado de vecinos bajos. Llama la atención que durante la pandemia emergió Atenas en la misma categoría.
- Posterior a la pandemia se han conformado más conglomerados del tipo bajo-bajo. Entre ellos destacan el de Heredia, San Rafael y Barva. Además, en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza están Escazú y Naranjo.
- Posterior a la pandemia, el cantón de Santa Cruz resultó alto-alto en el total de homicidios.

Este tipo de análisis es relevante porque permite identificar esas “zonas calientes” de alta incidencia en los homicidios que merecen atención prioritaria mediante intervenciones urgentes. También es útil para detectar zonas que requieren otro tipo de políticas públicas, con esfuerzos preventivos y de contención, como los cantones alto-bajo, bajo-alto y sus vecinos, para evitar que se conviertan en

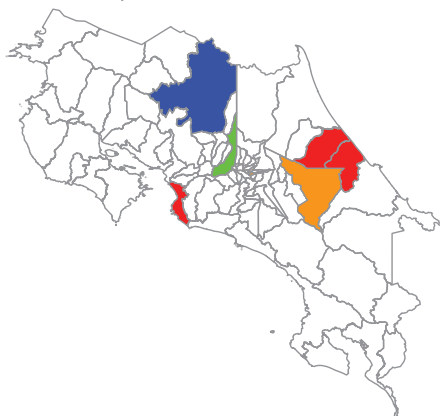
Mapa 2.1

**Conglomerados espaciales<sup>a/</sup> en la tasa de homicidios, total y en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza, por cantón, según período**

(tasas por 100.000 habitantes)

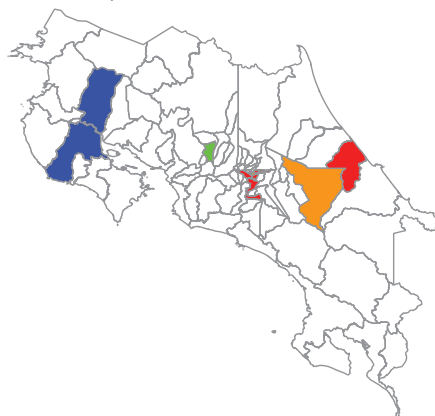
**Tasa de Homicidio**

Antes de la pandemia (2018-2019)

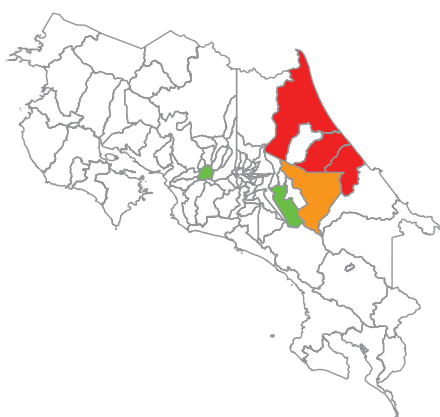


**Ajuste de cuentas**

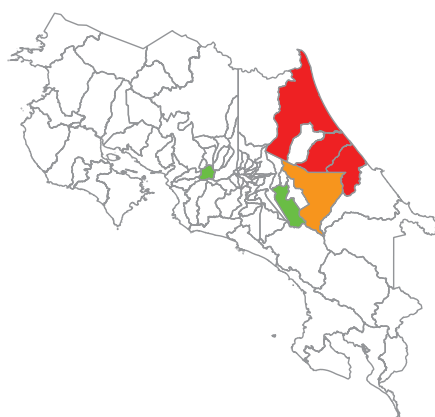
Antes de la pandemia (2018-2019)



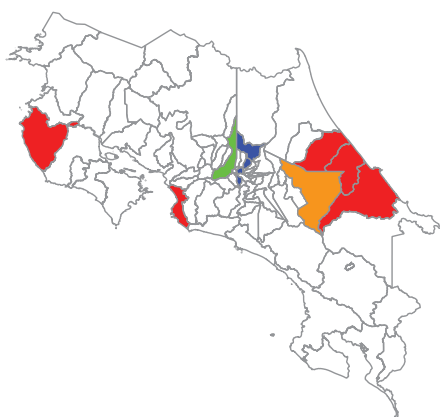
Durante la pandemia (2020-2021)



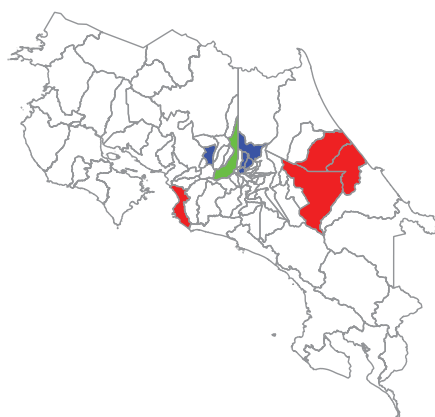
Durante la pandemia (2020-2021)



Después de la pandemia



Después de la pandemia



**Conglomerados** ■ Alto-Alto ■ Bajo-Bajo ■ Alto-Bajo ■ Bajo-Alto

a/ Calculados con el Índice de Moran local, con un nivel de significancia del 10%.

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial.

conglomerados alto-alto en poco tiempo. Por su parte, las zonas bajas-bajas permiten afirmar que el problema de la violencia homicida no tiene presencia en todo el territorio nacional (el análisis sobre las políticas públicas para enfrentar la inseguridad ciudadana por crimen organizado se presenta con detalle en el capítulo 6).

**Indicadores socioeconómicos desfavorables están asociados a las zonas con mayores problemas de violencia homicida**

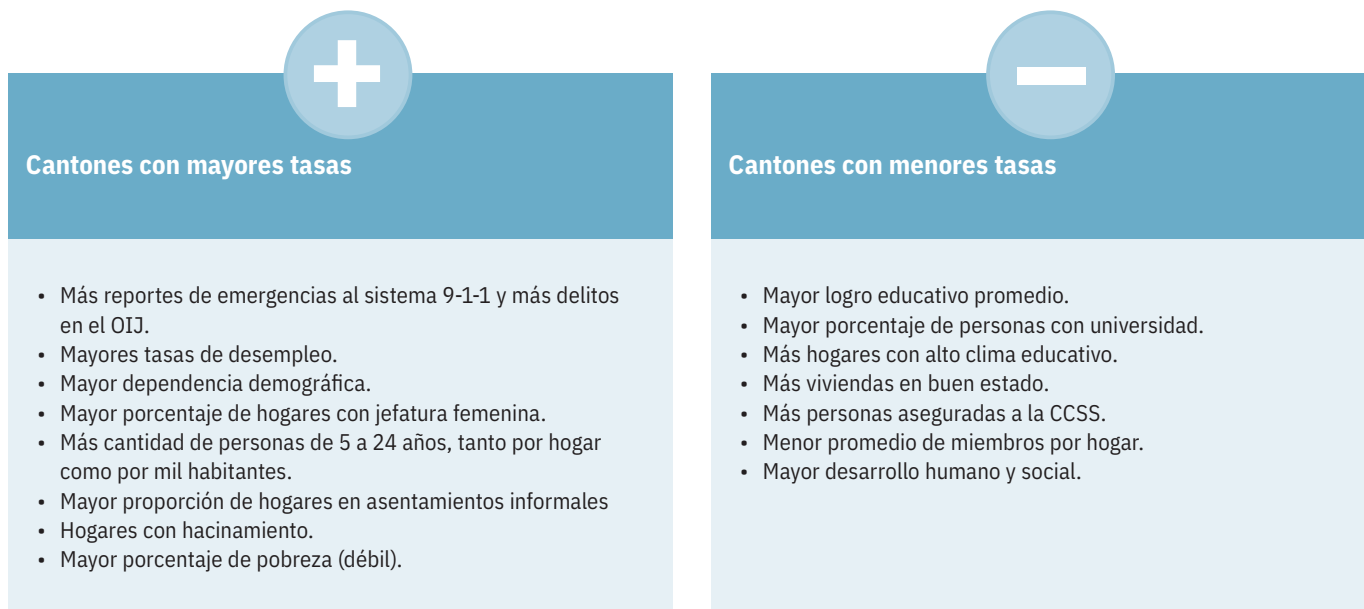
Ciertas variables socioeconómicas se asocian con tasas más altas de homicidios, en especial los ajustes de cuentas. Típicamente, un cantón con mayores tasas se caracteriza por tener bajo desarrollo humano y social, menor promedio de personas aseguradas a la CCSS, mayor proporción de hogares en asentamientos informales, más cantidad de población entre 5 y 24 años, mayor porcentaje de jefaturas femeninas, menor logro educativo, más hogares con bajo clima educativo y más problemas de acceso a empleos (figura 2.5).

Es importante señalar que un análisis estadístico como el realizado para este capítulo no permite establecer causalidades sino asociaciones empíricas entre dos o más factores. Así, el hecho de que exista una relación positiva entre un indicador determinado y la tasa de homicidio no quiere decir que el primero esté causando el aumento de los asesinatos, sino que los cantones con mayores problemas de violencia homicida presentan un perfil socioeconómico que aumenta el riesgo de mayor presencia del crimen organizado y la violencia.

Una técnica estadística más sofisticada que se puede utilizar para identificar factores asociados a los homicidios son los modelos de regresión que procuran determinar cuáles son las variables cantonales con más incidencia en la violencia homicida. Chou-Chen y Torres (2024) estimaron varios modelos para los dos indicadores de homicidios: total y ajuste de cuentas/venganza. Los que mejor funcionaron, técnicamente denominados como los modelos “de mejor ajuste”, fueron un modelo lineal (con

Figura 2.5

### Variables socioeconómicas que resultaron significativas<sup>a/</sup> en la asociación con la tasa cantonal de homicidios



a/ En un análisis de correlación lineal entre el logaritmo de la tasa de homicidios y las variables socioeconómicas analizadas por cantón. No es un análisis de causalidad de los homicidios.

Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial, INEC, Sinirube, CCSS, Sistema de Emergencias 9-1-1.

tasas transformadas logarítmicamente) y un modelo lineal generalizado (para conteos de homicidios). Los detalles técnicos pueden ser consultados en la ponencia respectiva en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Los resultados muestran que los factores asociados para los dos modelos son similares, sin diferencias importantes entre el total de homicidios y la modalidad de ajuste de cuentas/venganza (gráfico 2.37). Las variables que presentan una relación positiva con los homicidios son la tasa de desempleo y la cantidad de personas en edades entre los 5 y los 24 años; por el contrario, el promedio de aseguramiento a la CCSS, las viviendas en buen estado y el promedio de migrantes por mil habitantes tienen una relación inversa con la violencia homicida.

La relación entre el nivel de reporte de emergencias al sistema 9-1-1 con la tasa de homicidios totales resultó positiva y significativa, no así en la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. El porcentaje de hogares que viven en asentamientos informales también tuvo resultados posi-

tivos y significativos únicamente en los modelos con la tasa de homicidios por ajuste de cuentas/venganza. Por último, la zona rural y el porcentaje de hogares con jefatura femenina se convirtieron en significativas en el modelo binomial para el ajuste de cuentas/venganza.

Chou-Chen y Torres (2024) comprueban con evidencia empírica y técnicas estadísticas robustas la existencia de patrones cantonales en la violencia homicida y factores asociados para el caso de Costa Rica. Los resultados coinciden con la literatura internacional, la cual identifica como dimensiones relacionadas a los patrones especiales: la pobreza, el nivel educativo, la estructura familiar, entre otros (Tcherni 2011).

Así, Franco-Galeano (2018) analiza la zona interurbana de Medellín y concluye que existe una relación negativa entre el porcentaje de personas con estudios universitarios y los homicidios. De manera similar, Maldonado-Guzmán et al. (2020) presentan resultados en los cuales el desempleo y la cantidad de familias uniparentales son predictores de la inse-

guridad percibida en Barcelona. Cabe mencionar que, aunque la literatura está de acuerdo en las áreas estructurales, las variables orientadas a medirlas suelen diferir entre sí, debido a las características intrínsecas de cada población o a la falta de medición de ciertos aspectos.

La evidencia empírica subraya la importancia de diseñar e implementar estrategias e intervenciones desde distintos ámbitos con el fin de prevenir un mayor deterioro de la seguridad ciudadana. Priorizar acciones que ayuden a reducir las causas de la criminalidad tendría más efectividad en el mediano plazo que las acciones represivas en el ámbito policial y judicial, necesarias en el corto plazo para detener el crecimiento. Los resultados de este análisis son una prueba más de la importancia que tiene la sostenibilidad de la inversión social para ampliar las capacidades de desarrollo humano y combatir la pobreza y la desigualdad social, para, de este modo, reducir el riesgo del crimen organizado, la violencia y la criminalidad.

Gráfico 2.37

**Variables<sup>a/</sup> que resultaron significativas en los modelos de regresión para la tasa de homicidios totales y para la modalidad de ajuste de cuentas/venganza. 2022-2023**

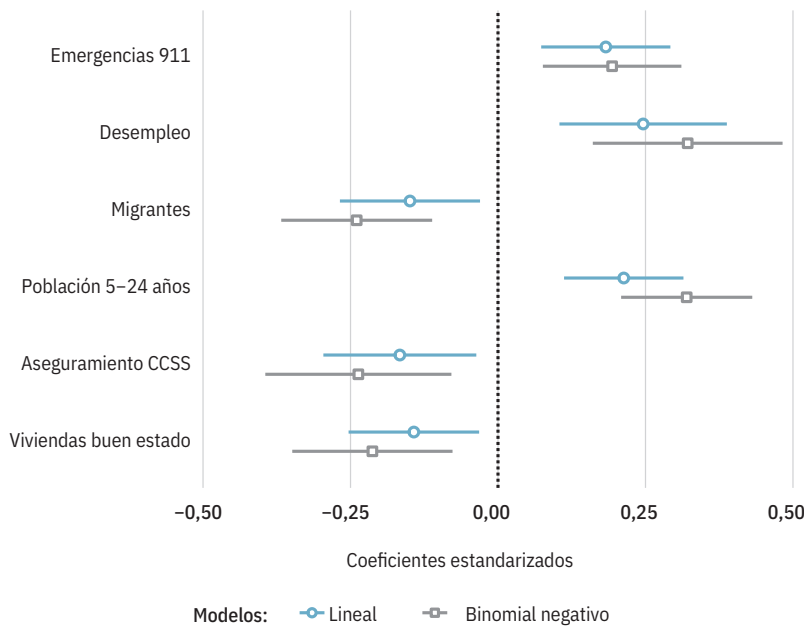
(coeficientes estandarizados)

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

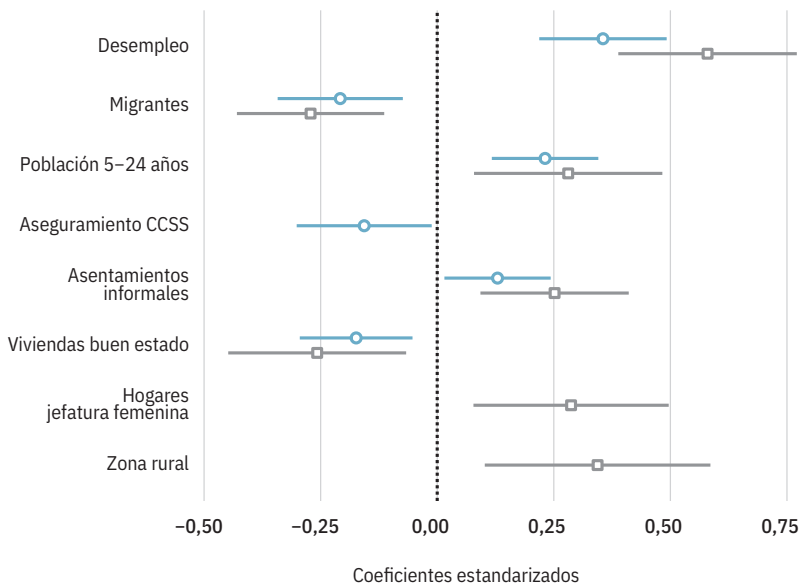
**PATRONES ESPACIALES DE LOS HOMICIDIOS**

véase Chou-Chen y Torres, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

a) Homicidios totales



b) Ajuste de cuentas/venganza



a/ Los nombres completos de las variables son: llamadas de emergencias al 9-1-1, tasa de desempleo por mil habitantes, tasa de migrantes por mil habitantes, población de 5 a 24 años por mil habitantes, porcentaje de la población con aseguramiento a la CCSS, porcentaje de viviendas en buen estado, porcentaje de hogares en asentamientos informales, porcentaje de hogares con jefaturas femeninas, zona rural. Fuente: Chou-Chen y Torres, 2024, con datos del Poder Judicial, INEC, Sinirube, CCSS, Sistema de Emergencias 9-1-1.

**Investigadores principales:** Natalia Morales Aguilar, Steffan Gómez Campos, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Rafael Segura Carmona, Juan Diego Trejos Solórzano, José Francisco Pacheco Jiménez, Shu Wei Chou Chen, Christopher Torres Rojas, Camila Aguilar Gómez, Mariana Cubero Corella.

**Insumos:** *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona; *Evolución de la inversión social pública en el 2023*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *Patrones territoriales de los homicidios en Costa Rica y factores asociados*, de Shu Wei Chou Chen y Christopher Torres Rojas; *Población beneficiaria y permanencia en el Sinirube en el período 2019-2023*, de Steffan Gómez-Campos, Natalia Morales Aguilar y Camila Aguilar Gómez; *Perfiles de beneficiarios de Sinirube según tipología de las ayudas existentes: un análisis multivariado con Sinirube a julio 2020*, de Mariana Cubero Corella; *Desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de salud pública (CCSS)*, de José Francisco Pacheco Jiménez, *Efectos de la contracción de los presupuestos en algunos programas y servicios sociales seleccionados*, de José Francisco Pacheco Jiménez, *Seguimiento a la pobreza y desigualdad de ingresos con la Enaho 2023*, de Natalia Morales Aguilar y Rafael Segura Carmona.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

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

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

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

**Actualización y procesamientos de datos:** Natalia Morales Aguilar, Rafael Segura Carmona, Camila Aguilar Gómez.

**Lectores críticos:** Francisco Delgado, Leonardo Garnier, Leonardo Merino, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell.

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

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

**Un agradecimiento especial** al INEC, al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y al Poder Judicial, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis.

**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), Adrián Vega (Ministerio de Salud), Ana Yancy Fallas (MTSS), Vivian Martínez y Leonel Rivera (STAP-Ministerio de Hacienda), Adirman Miranda y Carlos Leiva (Sistema de Emergencias 9-1-1), Kryssia López (IMAS).

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 14, 20 y 21 de agosto y 24 de septiembre del 2024, en los cuales participaron las siguientes personas: Alejandro Abarca, Ana Miriam Araya, Luis Alberto Ávalos, Vanessa Beltrán, Juan Luis Bermúdez, Noelia Brenes, Randall Brenes, Dayane Calvo, Jason Calvo, Rodrigo Campos, Fabián Carballo, José Ángel Castro, Pablo Chaverri, Francisco Delgado, Sandra Delgado, Fabio Durán, Laura Fernández, Andrés Fernández, Eugenia Gallardo, Leonardo Garnier, Isaías González, Miguel Gutiérrez, Damaris Jiménez, Silvia Lara, Yorlery León, Miriam León, Eddy Madrigal, Mariela Madrigal, Kania Mairena, Johan Mena, Tatiana Mora, Paula Mora, Gerald Mora, Ericka Méndez, Amparo Pacheco, José Francisco Pacheco, Andy Pearson, Viviana Peraza, Adrián Portuguese, Ingrid Quesada, Pilar Ramos, Lisseth Rodríguez, Manuel Rodríguez, Andrés Rodríguez, Dalia Rojas, Marcela Román, Isabel Román, Roberto Salas, Sergio Salazar, Pablo Sauma, María José Sauma, Jafeth Soto, Luis Bernardo Sáenz, Juan Diego Trejos, Esteban Vargas, Oscar Villegas, Yanira Xirinachs.

## 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, las cuales les permiten emprender proyectos de vida que consideran valiosos.

4 Cuando este Informe sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2024, cuyos principales resultados pueden consultarse en el capítulo 1.

5 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.

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 compara el ingreso per cápita con el costo de la CBA.

7 El método multidimensional se basa en la premisa de que, además de la falta de ingresos, los hogares pobres se ven afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud, vivienda, trabajo y protección social. En el caso de Costa Rica se utilizan esas cinco dimensiones y a cada una de ellas se le asigna un peso del 20%.

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

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

10 Los coeficientes de variación para las estimaciones del porcentaje de los hogares en pobreza por ingresos según el INEC son los siguientes: 2,1 en pobreza total y 4,1 en pobreza extrema para el 2022; 2,2 en pobreza total y 4,2 en pobreza extrema, para el 2023.

11 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).

12 Para estimar los ingresos de los últimos tres años, 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 (Trejos, 2024).

13 Al cierre de edición, la Sala Constitucional emitió un fallo, a raíz de un recurso de amparo que obliga al Ministerio de Hacienda a girar los recursos que le corresponden por Ley en este año (2024). Ello surge de

una norma que introdujeron las personas diputadas en la ley de presupuesto de 2024 que obliga al Ministerio de Hacienda a certificar el déficit programado para este año (Trejos, 2024).

14 El artículo 29 de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas (n° 9635) establece que dentro de la contabilidad del 8% del PIB debe incorporarse lo asignado al MEP, Redcudi e INA, o cual genera un “reacomodo financiero” con respecto a la interpretación previa en donde el 8% del PIB se entendía como el destinado únicamente al presupuesto del Ministerio de Educación Pública (FEES incluido). En el 2018, los recursos dirigidos a educación se distribuyeron de la siguiente forma: 7,4% del PIB para MEP; 0,37% para el INA y 0,21% para la Red de Cuido, lo cual totaliza 7,98% del PIB en ese año.

15 Se asume un valor de 82.000 colones por mes para RNC, 25.000 colones para el programa Avancemos, 91.000 para los centros de cuidado del IMAS y 108.500 para Cen-Cinai. Es importante señalar que en el caso de la red de cuidado del IMAS, el subsidio tiene un costo de 131.000 mensuales, pero en los últimos años se ha incrementado la matrícula sin el correspondiente aumento del presupuesto, lo cual ha reducido al costo medio a 91.000 colones por mes (Pacheco, 2024b).

16 Se toma como grupo de referencia a los hogares que dejan de recibir beneficios de un año a otro.

17 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, 2023).

18 El INEC calcula el empleo informal como la suma de las personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones; ayudantes no remunerados, trabajadores por cuenta

propia y empleadores con empresas no constituidas en sociedad (no inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y sin una contabilidad formal).

19 El INEC clasifica las ocupaciones en tres categorías de calificación: 1) alta, incluye el nivel directivo, nivel profesional, científico e intelectual, nivel técnico y profesional medio; 2) media, incluye apoyo administrativo, ventas en locales y prestación de servicios directos a personas, agropecuario, agrícolas y pesqueras calificadas, producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas y montaje y operación de instalaciones y máquinas; y 3) no calificada, incluye a las personas con trabajo, familiares o no familiares, que participan de alguna actividad económica utilizando su propia fuerza de trabajo en la unidad

económica del hogar o como auxiliar a una persona que, a su vez, es empleada (ayuda a un asalariado), esto sin recibir ningún tipo de pago, ni en dinero ni en especie (INEC, 2024).

20 Se flexibiliza la base mínima contributiva para el aseguramiento de una persona que realiza un servicio doméstico remunerado en los hogares (tareas domésticas y cuidado no especializado de personas) y se autorizan las cuotas de varios patrones. Para más detalles, véase el Reglamento para la Inscripción de patrones y el aseguramiento contributivo de las trabajadoras domésticas, en *La Gaceta* n° 179 y <https://www.ccss.sa.cr/web/trabajadora-domestica/>

21 A partir de marzo del 2020 y hasta mediados del 2021 se aplicó un ajuste en la base mínima contributiva en el contexto de la pandemia por covid-19, para los convenios de personas que trabajan de manera independiente y el aseguramiento voluntario.

22 La violencia contra las mujeres en política tiene la motivación específica de buscar restringir su participación política, afectando no solo a la víctima individual, sino que comunica a las mujeres y a la sociedad que las mujeres como grupo no deberían participar en política (Krook y Restrepo, 2016).