PARTE 2

# Seguimiento

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

# Equidad e integración social

## ÍNDICE


**Hallazgos relevantes** 77
**Valoración general** 79
**Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*** 80
**Aspiraciones** 80
**Introducción** 81

**Avances recientes en indicadores sociales no revierten rezagos acumulados en desarrollo humano** 82

**Limitada capacidad del mercado laboral para generar empleo formal debilita su función como mecanismo de inclusión y movilidad económica** 90

**Cambios demográficos, transferencias e ingresos laborales reducen la pobreza entre hogares cercanos al umbral, pero no superan desventajas estructurales de los más rezagados** 98

**Patrones de consumo evidencian desigual capacidad de hogares para sostener su bienestar y refuerzan la función redistributiva del Estado** 104

**Prosigue redistribución de la inversión social disociada de objetivos de desarrollo humano** 110

**Anexo metodológico** 125


## HALLAZGOS RELEVANTES

- Entre el segundo y cuarto trimestre del 2025 se perdieron aproximadamente 100.700 empleos, pese a que la tasa de desempleo disminuyó de un 7,5% a un 6,3%. Un año más este resultado se acompañó de un aumento de la población ausente de la fuerza de trabajo.
- Cerca del 38% del empleo es informal. La proporción de personas calificadas en estos trabajos aumentó de un 22% en el 2015 a aproximadamente un 33% en el 2025, lo cual implica menores ingresos e incumplimiento de garantías laborales.
- Entre el 2024 y el 2025 la incidencia de pobreza disminuyó de un 18,0% a un 15,2% de los hogares, el nivel más bajo de la serie reciente. El análisis muestra que el principal factor asociado con este resultado fue la disminución del tamaño de los hogares, seguido de las transferencias monetarias estatales y de otras transferencias privadas.
- La estructura del gasto de consumo de los hogares ha cambiado gradualmente en las últimas dos décadas. Mientras alimentación, transporte y vivienda mantienen cerca de la mitad del gasto, otros rubros aumentan su peso relativo por mayores costos o por un menor acceso a la provisión pública.
- Los patrones de la estructura de consumo de los hogares del 2024 evidencian que aproximadamente un tercio de ellos tienen un gasto más diversificado, mientras que alrededor de otro tercio de los hogares destina la mayor parte de sus recursos a cubrir las necesidades básicas.
- Se identifican seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo: mientras un tercio logra diversificar su consumo, otro tercio de los hogares enfrenta restricciones estructurales derivadas del peso de los gastos en necesidades básicas, lo cual les limita el acceso a bienes y servicios para mejorar su calidad de vida, como educación, cultura y recreación.
- En el 2025 la inversión social pública (ISP) aumentó un 3,7% en términos reales (3,1% por persona). Sin embargo, la educación acumula una caída del 7% por habitante desde el año 2020, mientras que las pensiones contributivas crecieron un 31% en el mismo período y se consolidaron como el principal motor de expansión de la ISP de los últimos años.
- Las transferencias públicas y el impuesto sobre la renta a las personas reducen la desigualdad del ingreso, medida con el coeficiente de Gini, en aproximadamente 0,029 puntos. A pesar de ser progresivos, su capacidad redistributiva es menor que la observada en países europeos, donde las reducciones de desigualdad superan habitualmente los 0,12 puntos del Gini.
- En los últimos veinte años el sector social selectivo cambió en repetidas ocasiones de estructura, autoridad rectora y mecanismos de coordinación. La evidencia señala dificultades de articulación entre rectoría, financiamiento, información y prestación de servicios, situación que se ha profundizado con el creciente peso del Ministerio de Hacienda en la asignación y control de los recursos dirigidos a los programas y servicios sociales.
- En los últimos 25 años se redujeron las brechas territoriales en mortalidad infantil, pero persisten focos de alta vulnerabilidad asociados a desventajas sociales y de acceso a servicios de salud, concentrados territorialmente en el Caribe y la Zona Sur del país.
- La tasa de homicidios continúa registrando niveles históricamente altos. Tras el máximo histórico alcanzado en el 2023 (17,2 casos por 100.000 habitantes), la disminución posterior ha sido marginal (16,2 en el 2025), con cerca de 900 asesinatos por año.

Cuadro 2.1

## Resumen de indicadores sociales. 1990-2025

| Indicador | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Expansión de capacidades** | | | | | | |
| Esperanza de vida al nacer (años) | 77,0 | 77,7 | 79,2 | 79,7 | 80,9 | 81,0 |
| Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos con vida) | 14,8 | 10,2 | 9,5 | 7,9 | 10,3 | 8,4 |
| Cobertura de la PEA por seguro de salud[a/] (%) | 64,7 | 64,6 | 63,0 | 71,7 | 76,5 | 70,8 |
| Cobertura de la PEA por seguro de pensiones[a/] (%) | 44,6 | 48,0 | 57,7 | 64,1 | 68,9 | 64,4 |
| Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años[b/] (años) | 7,2 | 8,0 | 8,8 | 9,4 | 9,8 | 9,9 |
| Población de 25 a 39 años con secundaria completa y más[b/] (%) | 31,2 | 32,8 | 40,3 | 53,2 | 58,2 | 60,9 |
| Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja[b/] | 23,3 | 18,7 | 13,9 | 12,0 | 9,5 | 8,9 |
| Población de 12 a 18 años que asiste a la educación[b/] (%) | 58,6 | 69,1 | 82,4 | 93,0 | 90,6 | 91,0 |
| Tasa neta de escolaridad en educación regular[c/] (%) | | | | | | |
| Primaria | | 96,5 | 98,0 | 93,8 | 94,7 | 96,1 |
| Secundaria | | 51,6 | 67,7 | 74,3 | 80,2 | 81,9 |
| Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior[b/] (%) | | 22,1 | 25,2 | 29,6 | 36,4 | 36,5 |
| Tasa neta de participación laboral[b/] | 57,3 | 58,0 | 59,1 | 53,1 | 54,5 | 56,3 |
| Hombres | 82,5 | 79,2 | 75,9 | 67,4 | 67,4 | 69,1 |
| Mujeres | 32,5 | 37,8 | 43,5 | 40,0 | 43 | 44,7 |
| Tasa de desempleo abierto[b/] (%) | 4,5 | 5,1 | 7,3 | 17,4 | 7,1 | 5,5 |
| Hombres | 4,0 | 4,3 | 6,0 | 15,5 | 6,2 | 4,8 |
| Mujeres | 5,8 | 6,7 | 9,5 | 20,3 | 8,3 | 6,5 |
| Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100) | 100,8 | 115,6 | 122,3 | 140,7 | 144,2 | 147,8 |
| Gasto público social real en relación con el PIB (%) | 14,9 | 17,3 | 21,1 | 23,9 | 19,9 | 19,9 |
| Inversión social real per cápita (miles de colones del 2000) | 172,5 | 203 | 243,6 | 292 | 306,5 | 316,1 |
| Tasa de víctimas de homicidios (por cien mil habitantes) | 4,6 | 6,1 | 11,5 | 11,2 | 16,6 | 16,2 |
| **Brechas de equidad** | | | | | | |
| Coeficiente de Gini[b/] | 0,450 | 0,479 | 0,507 | 0,519 | 0,490 | 0,488 |
| Relación del ingreso promedio del hogar del V quintil y I quintil[e/] (veces) | 9,3 | 8,0 | 10,8 | 11,4 | 10,4 | 10,5 |
| Relación de dependencia económica en los hogares[f/] | | | | | | |
| Pobres | 3,0 | 3,0 | 2,4 | 2,3 | 3,0 | 2,8 |
| No pobres | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 0,9 |
| Hogares pobres[b/] (%) | 27,4 | 20,6 | 21,3 | 26,2 | 18,0 | 15,2 |
| 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 | 2,39 | 2,31 |

a/ El año 2025 muestra una disminución en los indicadores de cobertura de la PEA por dos aspectos principales: i) cambio metodológico, ya que se considera una cotización única por persona en el empleo principal, correspondiente al de mayor salario; ii) las estimaciones de la PEA presentaron un crecimiento considerable este año, mientras que la cantidad de cotizantes creció levemente. Desde el 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. Al cierre de edición no están disponibles los datos del 2024.

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

e/ Los quintiles se definen con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimarlos, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto con ajuste por subdeclaración. El I quintil es el de menor ingreso, el V quintil el mayor.

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

## Valoración general

Costa Rica atraviesa una etapa de debilitamiento progresivo de uno de los pilares que históricamente sustentó su modelo de desarrollo humano: la capacidad y la forma de redistribuir oportunidades mediante la acción pública. Durante la segunda mitad del siglo XX, el país logró combinar crecimiento económico, inversión social pública, un mercado laboral relativamente formalizado en comparación con el resto de América Latina y una institucionalidad capaz de ampliar, mediante políticas universales y focalizadas, el acceso a la educación, la salud, la protección social y otros servicios públicos fundamentales. Esta combinación permitió no solo reducir brechas materiales, sino también movilidad social, ampliar capacidades de la población y construir las bases sociales de la democracia. No obstante, como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe, en el transcurso del siglo XXI esos mecanismos han perdido fuerza, se han ampliado rezagos y desigualdades sociales (por ingresos, género, territoriales, etarias, educativas, digitales, etc.) y cada vez son más visibles señales de erosión de la función redistributiva del Estado.

El balance del 2025 e inicios del 2026 identifica una paradoja que enfrenta el país: mejoras sociales sin un desarrollo de las capacidades de toda la población. Las recientes reducciones en pobreza, desempleo y mortalidad infantil, por ejemplo, junto con el aumento en recursos destinados al bienestar (inversión social pública) no han logrado mejorar las capacidades para que la mayoría de las personas desarrollen sus proyectos de vida. La pregunta que surge es ¿por qué las mejoras recientes no producen avances sustantivos en bienestar? El enfoque de capacidades del Desarrollo Humano y la evidencia de este Capítulo ofrecen varias respuestas. La primera es que el desarrollo no solo se mide por los ingresos de las personas, ni por los recursos que reciben del Estado, sino también por las libertades reales que tienen para ser y hacer aquello que valoran.

Una persona puede superar la línea de pobreza pero seguir enfrentado limitaciones importantes, como un mercado laboral con reducida capacidad para generar empleos formales; vivir en territorios que generan escasas oportunidades de inserción económica y con poca conectividad; recibir servicios educativos o de salud sin resultados satisfactorios y de calidad, así como experimentar un deterioro persistente de su seguridad debido a la violencia y el crimen organizado. Estas condiciones muestran que Costa Rica enfrenta crecientes obstáculos para que los avances sociales se correspondan con la expansión de capacidades de todas las personas, ni la inversión social en mejores resultados educativos, sanitarios y laborales.

La paradoja también se explica por la persistencia de restricciones estructurales que impiden mejoras en oportunidades y capacidades especialmente para personas en vulnerabilidad social. El debilitamiento del vínculo entre crecimiento económico y oportunidades laborales, la mayor dependencia del mercado para adquirir servicios esenciales para la calidad de vida, la persistencia de desigualdades sociales, la distribución de la inversión pública y limitaciones de la gobernanza del sector social selectivo apuntan a una erosión gradual de la capacidad redistributiva del Estado costarricense.

La primera evidencia de problemas estructurales es que el mercado laboral ha perdido la capacidad de integrar productivamente a personas en edad de trabajar. La reducción del desempleo coexiste con una pérdida neta de empleos, un aumento de la población fuera de la fuerza laboral y una dependencia de la informalidad como mecanismo de inserción económica. El empleo de calidad continúa concentrándose en pocos sectores y territorios, lo cual afecta sistemáticamente a mujeres, personas jóvenes, aquellas con baja escolaridad, entre otros grupos de población. Este Capítulo también analiza la formalidad en el sector comercio al detalle en la Gran Área Metropolitana (GAM) y encuentra que hay pocas alternativas de política pública para que las microempresas informales transiten hacia la formalización. No es simplemente un problema de incumplimiento normativo, está vinculado a la falta de oportunidades económicas, pocas capacidades empresariales, baja productividad y trámites dispersos y complejos.

La segunda evidencia es que los patrones de gasto de consumo muestran una creciente segmentación en las condiciones materiales de vida de los hogares. El análisis de este Capítulo identifica seis grupos con perfiles diferenciados de bienestar y vulnerabilidad. Mientras cerca de un tercio dispone de recursos suficientes para mantener una canasta amplia y diversificada, para los tres grupos más rezagados (otro tercio de los hogares) la concentración del gasto en necesidades básicas constituye una restricción estructural para ampliar su consumo. Esta situación revela una sociedad en la que el acceso a educación, recreación, salud, movilidad y entornos seguros dependen cada vez más de la capacidad económica de las personas. A medida que aumenta la dependencia de los mercados para acceder a bienes y servicios esenciales, se erosiona uno de los arreglos institucionales que históricamente permitió a Costa Rica articular desarrollo humano y movilidad social.

La tercera evidencia de que se debilita la acción pública redistributiva es la pérdida de la prioridad fiscal de la inversión universal, fundamentalmente educación y salud. Aunque la inversión social pública (ISP) creció por tercer año consecutivo, este dinamismo se concentró nuevamente en las pensiones contributivas (IVM-CCSS), y en 2025 se sumaron programas vinculados a vivienda y territorio. En contraste, sectores fundamentales para la formación de capacidades humanas, como educación, muestran una pérdida relativa. En 2025 la inversión en educación fue equivalente al 5,5% del PIB (muy por debajo del 8% que establece la Constitución Política), lo cual compromete la sostenibilidad de logros históricos.

Al debilitamiento de las políticas universales, ese piso básico que garantiza la igualdad de oportunidades para toda la población, se suma un sector social selectivo fragmentado, que dificulta la gobernanza. Es importante señalar que la fragmentación institucional no es una limitación en sí misma, sino la dificultad para articular de manera consistente rectoría, financiamiento, información y ejecución de los programas sociales, en un contexto donde las restricciones fiscales han adquirido un peso relevante. La creciente incidencia del Ministerio de Hacienda en las decisiones estratégicas de asignación de recursos reconfigura la capacidad efectiva de las instituciones para programar y asignar beneficios sociales, que podría llevar a una reforma de facto, que sin modificar formalmente el organigrama social, altere la distribución del poder. En consecuencia, el desafío no consiste únicamente en reordenar instituciones o programas, sino en construir una gobernanza capaz de alinear recursos, responsabilidades y resultados alrededor de una estrategia compartida de desarrollo humano.

Los mecanismos que históricamente permitieron desacoplar oportunidades de vida de las condiciones socioeconómicas de origen han perdido fortaleza. De mantenerse estas tendencias, el país podría enfrentar mayores dificultades para sostener avances alcanzados en su desarrollo humano y enfrentar nuevos riesgos. Recuperar la capacidad redistributiva que históricamente ha distinguido a Costa Rica, a través de servicios públicos de calidad con resultados efectivos, un crecimiento económico que genere empleos formales, que los beneficios lleguen a todas las regiones y grupos de población, constituyen condiciones indispensables para fortalecer la equidad, ampliar las oportunidades y preservar las bases sociales de la democracia en las próximas décadas.

## Valoración del *Informe Estado de la Nación 2025*

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

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

## Aspiraciones

### Equidad creciente

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

### Oportunidades ampliadas

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

### Integración

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

### Seguridad humana

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población[2].

CAPÍTULO

2

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

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[3] y oportunidades que les permitan a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para tener la vida que desean y valoran. El concepto de integración alude al acceso de la población a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias y condición económica. La pregunta básica que se trata de responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica de la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa y con mayores oportunidades para todas las personas, sin exclusión, en un entorno favorable de seguridad humana (PEN, 1994).

Por lo tanto, este capítulo da cuenta de los avances y retrocesos del país en cuanto a la generación de oportunidades y la acumulación de capacidades básicas en DHS. Trata temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad ciudadana, analizados como situaciones que limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. Además, 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.

Sin embargo, no en todas las ediciones los temas que componen este análisis se estudian con la misma profundidad. En realidad, el foco de interés puede variar para profundizar en nuevos asuntos, pero sin descuidar el seguimiento de las tendencias generales de mediano y largo plazo. Además, en todos los casos se contrasta el desempeño del país en el período bajo análisis -el año 2025 e inicios del 2026- en relación con dichas tendencias.

En esta edición se incluyen varios estudios novedosos. El primero profundiza en los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza monetaria en el período 2015-2025, con énfasis en los años más recientes de la reducción significativa, para lo cual se utilizan los datos de semipaneles de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. El segundo realiza un análisis de los patrones de gasto de consumo de los hogares, con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) del INEC. El tercero calcula los efectos redistributivos que tienen algunos instrumentos de la política fiscal, como el impuesto sobre la renta a las personas y las transferencias monetarias, en la desigualdad de ingresos utilizando la plataforma de microsimulación CRIMod, de la Escuela de Economía del la UCR, una adaptación del modelo europeo Euromod a Costa Rica. El cuarto identifica y caracteriza la informalidad en el sector comercio detallista en la Gran Área Metropolitana (GAM). El quinto analiza en profundidad la arquitectura institucional de la política social selectiva, la trayectoria de la rectoría y las principales propuestas de reformas recientes presentadas en la Asamblea Legislativa para reorganizar el sector

Este capítulo se estructura en seis secciones, además de esta introducción. Cada una plantea un mensaje o idea principal y presenta la evidencia que lo fundamenta. La primera desarrolla un análisis de tendencias en el desempeño de Costa Rica en materia de equidad e integración social. La segunda sección analiza el mercado laboral con énfasis en el 2025, un tema clave para entender la evolución de los ingresos de la población y su capacidad para tener vidas dignas y libres. La tercera examina los resultados redistributivos en materia de pobreza y desigualdad de ingresos, los cuales fueron positivos en el corto plazo. La cuarta aborda los patrones de consumo de los hogares costarricenses para identificar diferencias en el nivel de vida (o bienestar material), que ayuden a aproximar las desigualdades en las oportunidades reales de DHS y su grado de mercantilización. La quinta se enfoca en la inversión social pública, un pilar clave para crear capacidades humanas, pero que en los

últimos años ha experimentado importantes recortes asociados a los ajustes fiscales. Finalmente, la sexta y última sección trata sobre la gobernanza de la política social selectiva, una estrategia central para, entre otros aspectos, reducir las carencias de los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad social.

## Avances recientes en indicadores sociales no revierten rezagos acumulados en desarrollo humano

Hace diez años el principal problema del desarrollo humano de Costa Rica era la tendencia inercial en muchos indicadores clave, con logros en áreas específicas y pocos retrocesos importantes, lo cual imposibilitaba tener avances significativos en las aspiraciones de equidad e integración social (PEN, 2016). Hoy, el problema no es solo que los logros no alcanzan, sino que hay retrocesos significativos en las aspiraciones, como en el acceso a una vida libre de amenazas y en algunos ámbitos del acceso al conocimiento y a una vida larga y sana. Por su parte, a pesar de las mejoras recientes en indicadores que miden el acceso a un ingreso digno, no se compensan los retrocesos de años atrás y del golpe pandémico en la ampliación de las desigualdades etarias, territoriales, de género, entre otras.

Esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de indicadores para monitorear la acumulación de capacidades en desarrollo humano del país con perspectiva de mediano plazo. Además, en esta edición se profundiza en torno a las tendencias en la mortalidad infantil (menores de un año) y en indicadores generales del acceso y calidad de las viviendas.

### Mejoras del 2025 se concentran en indicadores que mantienen importantes rezagos de desarrollo humano

Para evaluar los resultados a corto plazo, este capítulo analiza un conjunto seleccionado de indicadores sociales nacionales correspondientes al último año disponible (2025), los compara con la tendencia del período 1990-2024 y examina la posición de Costa Rica dentro de la OCDE, organización a la que pertenece desde 2021.

El resultado evidencia un país con mejoras en indicadores como la incidencia de la pobreza por ingresos, las tasas de desempleo, la población de 25 a 39 años que completó la secundaria y la tasa de mortalidad infantil (los datos se pueden consultar en el cuadro 2.1 al inicio del capítulo). Por el contrario, las desmejoras se observan en las coberturas de la población económicamente activa (PEA) a la seguridad social y a la inversión pública para financiar la educación y la salud. Además, por tercer año consecutivo el retroceso más significativo se dio en la tasa de homicidios, que sigue en niveles superiores al umbral de epidemia definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El resto de los indicadores se mantuvo dentro de la tendencia histórica (cuadro 2.2).

De acuerdo con la Dirección Actuarial de la CCSS, la disminución observada en

Cuadro 2.2

**Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2025**

| Posición[b/] | Mejora | Se mantiene[c/] | Desmejora |
|---|---|---|---|
| **Alta** | | • Esperanza de vida | |
| **Media** | • Tasa de mortalidad infantil<br>• Viviendas con acceso a internet<br>• Incidencia de la pobreza | • Población de 12 a 18 años que asiste a la educación<br>• Participación laboral femenina | • Coberturas PEA en seguridad social<br>• Tasa de homicidios |
| **Baja** | • Tasa de desempleo<br>• Población de 25 a 39 años que completó la secundaria | • Población adulta con secundaria completa o más<br>• Años de escolaridad promedio<br>• Jóvenes que no estudian ni trabajan<br>• Inversión social pública (% PIB)<br>• Coeficiente de Gini | • Inversión pública en educación<br>• Inversión pública en salud |

| Tipo de resultado | Muy bueno | Bueno | Intermedio | Malo | Muy malo |
|---|---|---|---|---|---|

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor de la tendencia 1990-2024 se compara con el valor obtenido en el 2025, y el crecimiento anual del 2025 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2024.
b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En la mayoría de los indicadores se utiliza como referencia la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual Costa Rica forma parte desde el año 2021.
c/ "Se mantiene" significa que en el 2025 el indicador sostuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2024; es decir, no hubo cambios con significancia estadística, a pesar de que el valor pudo modificarse levemente sin salirse de la tendencia esperada.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, CCSS, MEP, STAP-Ministerio de Hacienda, Poder Judicial, BCCR.

los indicadores de coberturas de la PEA a la seguridad social en el año 2025 se debe a dos aspectos principales. Primero, a un cambio metodológico en el cálculo de los indicadores, pues ahora se considera solamente las cotizaciones únicas por persona trabajadora; es decir, si una persona tiene dos empleos, su cotización se contabiliza una única vez, en el empleo de mayor salario. La segunda razón es que el denominador del indicador, es decir, las estimaciones de la PEA con base en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC presentaron un crecimiento notable en ese año: el 5,8% la total, el 4,4% la asalariada y el 14,5% la no asalariada; a diferencia de la cantidad de cotizantes que apenas aumentaron. Por tal motivo, entre el 2024 y el 2025 las coberturas de la PEA cayeron del 76,5% al 70,8% en el seguro de salud y del 68,9% al 64,4% en el de pensiones. Las disminuciones fueron más fuertes en la PEA no asalariada, al pasar del 68,2% al 55,8% en el seguro de salud y del 59,6% al 49,9% en pensiones.

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

Como se señaló, este ejercicio se realiza en los *Informes Estado de la Nación* desde hace muchos años. Si se compara el resultado del 2025 con respecto al obtenido diez años atrás es claro el retroceso vivido. En el 2015, un 10% de los indicadores se ubicaron en la casilla de "muy bueno" (alta posición internacional y mejoras en la tendencia), si se suman los "buenos" la cifra aumenta a un 35%. En el 2025 no se logró clasificar ningún indicador como "muy bueno", la alta esperanza de vida sigue siendo el principal logro de salud del país, pero con una tendencia inercial. Por lo tanto, solamente el 18% de los indicadores registraron un buen desempeño.

En el extremo opuesto, con una valoración "muy mala" (baja posición internacional y desmejora nacional) se ubica el 18% de los indicadores en el 2025. Diez años atrás no había ninguno en esta categoría. Si se les agregan aquellos catalogados como "malos", la cifra sube al 59%, muy superior al 25% registrado en el 2015.

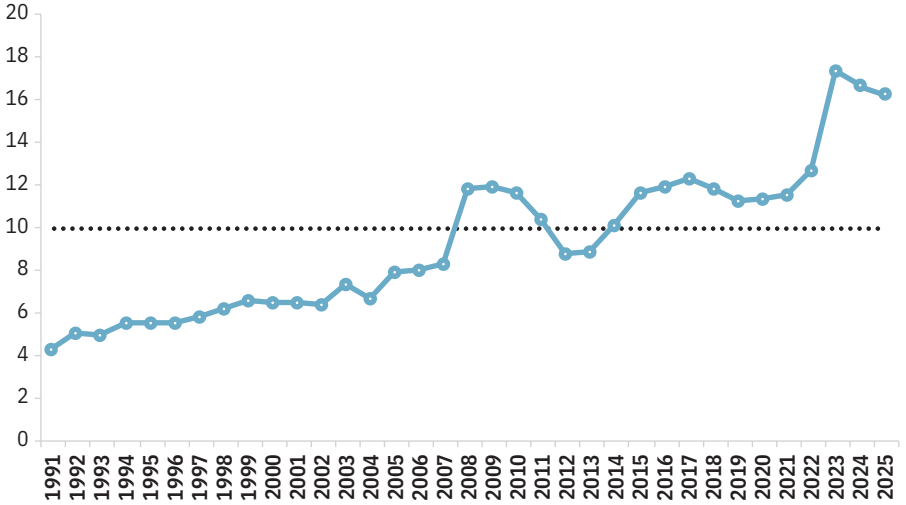
En lo concerniente al tema de seguridad ciudadana, Costa Rica sigue en niveles de violencia homicida históricamente altos (gráfico 2.1). Tras alcanzar la tasa más alta de la serie histórica (17,2 casos por cada cien mil habitantes) en el año 2023, el indicador ha descendido de forma leve hasta 16,2 en el 2025, con 870 homicidios según datos del Organismo de Investigación Judicial. La reducción entre el 2024 y el 2025 fue mínima, apenas ocho casos (-0,9%), por lo que se afianza en casi 900 víctimas por tercer año consecutivo.

Por provincias, San José concentró el mayor aumento en la cantidad de víctimas entre el 2024 y el 2025, al pasar de 249 a 291 homicidios (+42 casos), impulsados particularmente por el cantón central, en el cual subieron de 98 a 141 y la tasa se disparó de 27,5 a 39,4. Crecimientos más moderados se registraron en cantones como Santa Cruz (de 13 a 26), Curridabat (de 5 a 12) y Guácimo (de 18 a 23). En sentido contrario, Puntarenas (-24), Cartago (-14) y Limón (-9) mostraron reducciones a escala provincial, con caídas cantonales relevantes en Turrialba (de 19 a 7), Goicoechea (de 26 a 15), Sarapiquí (de 13 a 4) y Matina (de 35 a 27).

Limón sigue siendo la provincia y el cantón con las mayores tasas, como lo ha sido en años recientes. En el 2025 el cantón central de Limón registró una tasa de 81,5 homicidios por 100.000 habitantes, la más alta del país, seguida por Parrita (67,8), Matina (55,3) y Quepos (53,7), cantones que también son recurrentes con altas tasas en los últimos años. Por su parte, la provincia de San José, con una

Gráfico 2.1

**Tasa de homicidios dolosos, por año[a/]**
(por 100.000 habitantes)




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

tasa de 16,9, concentra un tercio de los homicidios del país (33,4%).

Los cinco cantones con más casos de homicidios en el 2025 reunieron el 41% del total nacional y los diez principales el 55,3%. Aquellos que ostentan tasas superiores a diez homicidios por 100.000 habitantes, número que la OMS establece como epidemia, aumentaron de 37 a 42, y los que superan una tasa de 20, de 16 a 18.

El perfil de las víctimas es similar al reportado en años anteriores. Los ajustes de cuentas o venganzas continúan siendo la principal modalidad, con siete de cada diez homicidios (69,4% en el 2025, 604 casos), mientras la discusión o riña (11,7%) y los homicidios asociados a otro delito (6,1%) perdieron peso relativo. Las víctimas siguen siendo mayoritariamente hombres (90,3%), aunque la participación de las mujeres aumentó del 7,8% en el 2023 al 9,7% en el 2025. También se incrementaron los homicidios de menores de edad, de 42 en el 2023 a 50 en el 2025 (5,7% del total), una señal que el Informe Estado de la Nación ya había identificado en ediciones anteriores.

Los datos parciales del 2026 apuntan a una menor cantidad con respecto al mismo período del 2025: al 2 septiembre se contabilizaron 491 homicidios, frente a 595 un año antes (-17,5%). La caída se concentra en los ajustes de cuentas, cuyo peso relativo bajó del 72,3% al 61,1%, mientras el perfil por sexo y la presencia de menores de edad se mantiene sin cambios. Se trata de un resultado preliminar que no debe interpretarse como definitivo del año, se le dará seguimiento en la siguiente edición de este Informe.

El femicidio[4] es la más grave de las manifestaciones de las violencias contra las mujeres, son asesinatos que ocurren por la condición de ser mujer, usualmente a manos de la pareja actual o pasada, o de otro hombre en el marco de una relación de poder o de confianza. También se consideran femicidios los ocurridos en escenarios de familia, violencia sexual, pandillas o crimen organizado, entre otras. El Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial contabiliza 37 mujeres asesinadas en el 2025, cifra menor al máximo registrado en el 2024 (48 casos), pero está entre los niveles más altos desde que se aprobó la Ley n.° 8589 de Penalización de Violencia contra las Mujeres (LPVcM) del 2007. Varias auditorías y órganos de control han documentado problemas de gestión, control, especialización, transparencia y uso de recursos públicos en la institucionalidad que atiende la violencia contra las mujeres, específicamente en el Inamu, lo cual debilita las capacidades de respuesta oportuna y coordinadas a las víctimas y su familia (recuadro 2.1).

Otro tema al cual se le da seguimiento en este balance social es el acceso de los hogares costarricenses a una vivienda digna. La situación habitacional durante la última década evidencia que el país mantiene altos niveles de propiedad de viviendas y una política de subsidios relevante para los hogares de menores ingresos; sin embargo, persisten importantes limitaciones en el acceso efectivo de este activo para varios segmentos de la población. El creciente déficit cualitativo indica que los principales desafíos no se concentran exclusivamente en construir

Recuadro 2.1

## Auditorías y órganos de control señalan debilitamiento en la institucionalidad de atención de la violencia contra las mujeres en Costa Rica

Distintos órganos de control, organizaciones de mujeres y procesos de auditoría interna del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) han señalado debilidades en la capacidad institucional para responder adecuadamente al deterioro en los indicadores de la violencia contra las mujeres. Según datos del Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial, el año 2024 registró 48 femicidios, la cifra más alta desde la tipificación de este delito en el 2007. Los femicidios íntimos o de pareja se duplicaron de 12 casos en el 2022 a 24 en el 2025. Paralelamente, organizaciones feministas han alertado sobre el incremento de otras formas de violencia contra las mujeres, incluyendo sexual, mediática, simbólica y violencia política.

**Principales problemas detectados:**

- **Deficiencias de control, seguimiento y evaluación de resultados.** La investigación realizada por la Auditoría interna del Inamu[5], ordenada por la CGR (2023a), concluyó que la estrategia denominada como Puntos Violeta, carecía de indicadores claros, mecanismos adecuados de monitoreo, fiscalización y controles suficientes para verificar el cumplimiento de sus objetivos. La Auditoría advirtió riesgos legales y financieros asociados a la ejecución de más de 534 millones de colones sin instrumentos efectivos para medir resultados.

- **Tercerización de servicios especializados sin garantías suficientes de calidad.** Tanto la auditoría interna del Inamu como la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR, 2025) documentaron que los servicios tercerizados en el marco de la estrategia Puntos Violeta presentaban problemas de idoneidad profesional, pues se contrató personal con experiencia limitada o insuficientemente verificada para atender situaciones de violencia contra las mujeres, así como el pago de servicios que en algunos casos no se prestaron o tuvieron una demanda muy baja.

- **Ausencia de estudios previos de costo-beneficio.** La investigación de la DHR concluyó que no existían estudios institucionales que justificaran el inicio ni la continuidad de la estrategia Puntos Violeta ni mecanismos para evaluar su eficiencia. También señaló que el Inamu tuvo conocimiento de los problemas de la baja cantidad de atenciones, consultas que no respondían a los objetivos de la estrategia y dificultades operativas, sin que fueran corregidos de forma oportuna.

CONTINÚA →

## Recuadro 2.1 (continuación)

### Auditorías y órganos de control señalan debilitamiento en la institucionalidad de atención de la violencia contra las mujeres en Costa Rica

- **Debilitamiento de la especialización institucional.** Organizaciones de mujeres y la DHR alertaron sobre la eliminación del Departamento de Violencia de Género en el Inamu, la dispersión de servicios y funciones especializadas entre distintas dependencias y la asignación de responsabilidades técnicas a personal sin experiencia en la materia.

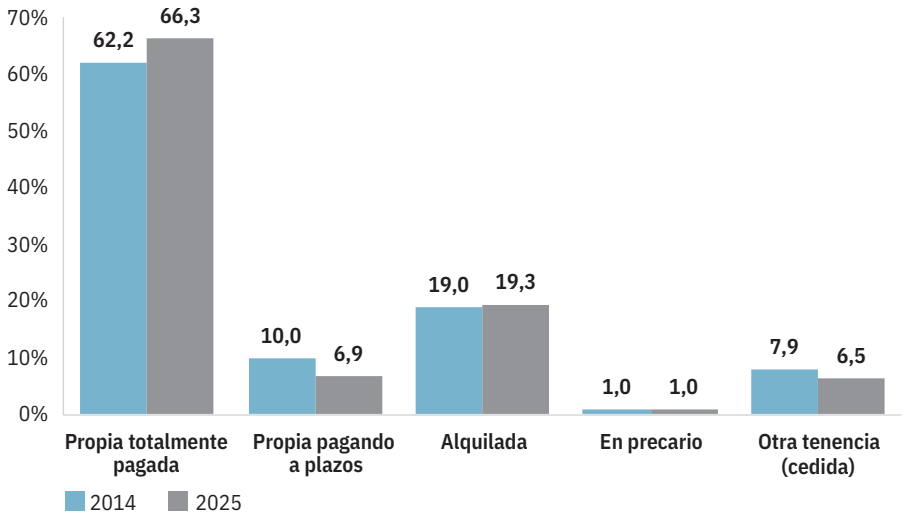
- **Insuficiente justificación técnica, falta de transparencia y participación en la reorganización del Inamu.** Las organizaciones de mujeres participantes en la auditoría social[6], así como personal agremiado en organizaciones sindicales, denunciaron que la reorganización de esta institución fue desarrollada sin consulta efectiva a usuarias, territorios, organizaciones sociales ni funcionariado. También señalaron dificultades para acceder a la información técnica que sustentaba los cambios, la cual fue conocida de manera completa por los colectivos de mujeres hasta julio del 2026.

- **Riesgo de afectación en la continuidad y calidad de los servicios.** El informe de auditoría social ciudadana advirtió que la reorganización y regionalización propuestas para el Inamu no garantizaban recursos humanos, técnicos ni financieros suficientes para mantener la calidad de los servicios. Estos cambios podrían afectar la atención de mujeres en vulnerabilidad, como las habitantes de zonas rurales, indígenas, afrodescendientes, refugiadas, con discapacidad, entre otras poblaciones.

Fuente: Elaboración propia con información del Inamu, DHR y CGR.

## Gráfico 2.2

### Distribución de los hogares según tipo de tenencia de la vivienda. 2014 y 2025




Fuente: Pacheco (2026b) con datos de las Enaho, del INEC.

nuevas viviendas, sino también en conservar, mejorar y rehabilitar las existentes. El fortalecimiento de los programas de mejoramiento habitacional, la ampliación de las opciones de financiamiento y el fortalecimiento de las políticas dirigidas a los grupos con mayores barreras de acceso aparecen como elementos centrales para reducir las brechas habitacionales observadas en el país.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, en el año 2025 el país contaba con aproximadamente 1.873.372 viviendas, de las cuales el 73,2% eran propias, proporción similar a la del 2014 (gráfico 2.2). Aquellas totalmente pagadas aumentó del 62,2% al 66,3% y las hipotecadas disminuyeron del 10,0% al 6,9% del total. Paralelamente, cerca del 19,3% están en condición de alquiler, situación que involucra aproximadamente a un millón de personas que viven en esta condición.

El acceso afecta con más intensidad a grupos poblacionales específicos. Las personas jóvenes (menores de 35 años) constituyen el segmento con menor proporción de vivienda propia, con apenas el 39,7% de las jefaturas y el 47,6% reside en casas alquiladas. Los hogares en situación de pobreza también presentan niveles de propiedad inferiores al promedio nacional (Pacheco, 2026b).

El análisis del déficit habitacional[7] confirma que la principal problemática de la vivienda en Costa Rica continúa siendo de carácter cualitativo. Entre el 2014 y el 2025 este indicador promedió aproximadamente 173.800 viviendas por año, de las cuales cerca del 88% correspondió a problemas asociados con la calidad de la vivienda y apenas un 12% a déficit cuantitativo. En el año 2025, el déficit habitacional se estima en 168.614 viviendas, equivalente al 9% de los hogares, con un incremento de 23.430 viviendas respecto al 2024.

Entre el 2014 y el 2025, el número de viviendas en mal estado aumentó de 127.832 a 135.204 unidades, mientras que las mejoras en materia de hacinamiento resultaron relativamente limitadas. En términos prácticos, esto significa que el país ha logrado reducir parcialmente las necesidades asociadas a la construcción de nuevas viviendas, pero no ha conseguido avances en la mejora de la calidad del parque habitacional existente.

Las desigualdades territoriales y socioeconómicas continúan siendo un rasgo central del déficit habitacional.

Desde una perspectiva regional, la Huetar Caribe presenta la mayor incidencia del déficit (13,8% de sus viviendas), seguida por la Pacífico Central (13,4%), la Huetar Norte (12,4%) y la Brunca (11,0%), mientras que la Central registra una afectación menor (7,0%). Por nivel de ingresos, los dos primeros deciles (20% más pobre) concentran el 43% de todo el déficit habitacional nacional. La situación es más difícil para el primer decil, con un déficit del 22,9%, lo cual implica que más de una de cada cinco familias de menores recursos enfrenta problemas de acceso, infraestructura o hacinamiento.

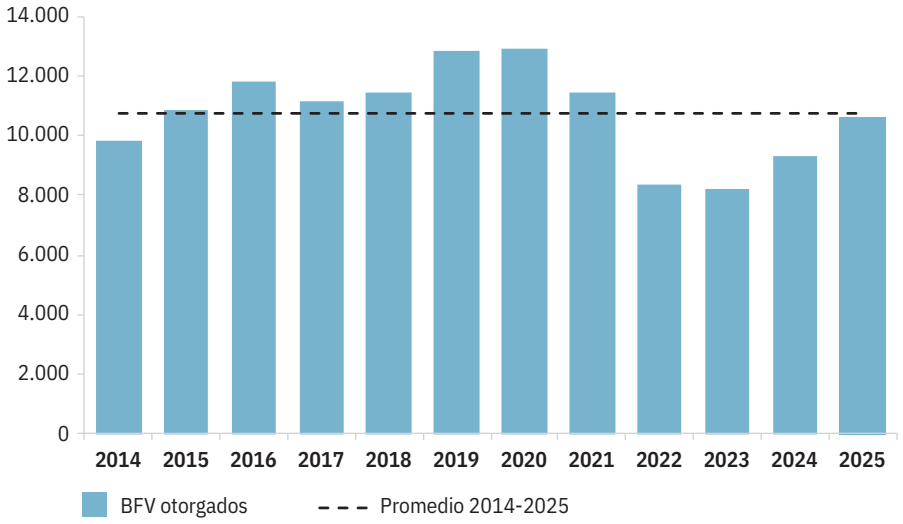
Estos hallazgos coinciden con el estudio de la UCR *et al.* (2026), el cual apunta que los problemas de calidad habitacional siguen siendo significativos, al calcular un indicador de déficit cualitativo alternativo[8] que alcanza al 40,3% de los hogares. Agregan que, aunque la construcción residencial mantiene un alto dinamismo, persisten dificultades para atender la demanda de los segmentos de menores ingresos, especialmente en la Región Central, donde el alto costo del suelo limita el acceso a los programas de vivienda social (UCR *et al.*, 2026).

El acceso al crédito hipotecario es una de las principales limitaciones para adquirir vivienda. Solo el 8% de los hogares costarricenses vive en una propiedad financiada, frente a un 24,7% promedio en los países de la OCDE. Las exigencias de prima, capacidad de pago, endeudamiento previo, formalización de ingresos y trámites excluyen o condicionan a la mayoría de los hogares de ingresos bajos y medios (primeros tres quintiles). El estudio de la UCR *et al.* (2026) estima que ocho de cada diez hogares que alquilan vivienda enfrentan algún grado de restricción para acceder a financiamiento formal.

En este contexto, el bono familiar de vivienda (BFV) continúa desempeñando un papel fundamental dentro de la política habitacional costarricense. Entre el 2014 y el 2025 se otorgaron 128.762 bonos, para un promedio anual cercano a los 10.730 subsidios. Durante el año 2025 se entregaron 10.596 bonos, cifra que representa un aumento del 13,7% respecto al año anterior y constituye el valor más elevado desde el 2021 (gráfico 2.3). Aunque este resultado muestra señales de recuperación, el número de subsidios todavía se mantiene por debajo del promedio registrado antes de la pandemia.

Gráfico 2.3

**Bonos familiares de vivienda (BFV) otorgados por año[a/]**




a/ La línea horizontal punteada indica el promedio del período 2014-2025 que corresponde a 10.730 bonos.

Fuente: Pacheco (2026b) con datos del Banhvi.

La composición de los BFV plantea importantes interrogantes frente a la estructura actual del déficit habitacional. Durante la última década, el 66,2% se orientó a la construcción en lote propio o segunda planta, mientras que apenas el 7,5% se destinó a ampliaciones, reparaciones y mejoras. En el 2025, esta última modalidad representó solo el 5,9% de los bonos otorgados, pese a que el principal problema habitacional del país continúa siendo el deterioro de las viviendas existentes. Esta discrepancia sugiere que el diseño de la política habitacional podría enfrentar desafíos para responder efectivamente al predominio del déficit cualitativo (Pacheco, 2026b).

Los asentamientos informales son una manifestación de la exclusión habitacional. En los últimos años, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) ha realizado un esfuerzo para construir un registro nacional que sirva como fuente de información en esta problemática. Los datos más recientes registran 572 asentamientos en donde residen más de 232.000 personas, distribuidos en 64 cantones y 164 distritos. Casi la mitad se ubican en la GAM. La CGR identificó, además, 170 asentamientos (30%) con potencial afectación por inundación, aunque advierte que el país aún carece de una metodología estandarizada para evaluar el riesgo (CGR, 2025).

Atender los asentamientos existentes resuelve solo una parte del problema. Mientras persistan las barreras estructurales de acceso al suelo y la vivienda formal, la política pública corre el riesgo de seguir interviniendo sobre las manifestaciones de la informalidad sin modificar las condiciones que la siguen produciendo. Es importante pasar del registro al seguimiento, y de respuestas sectoriales fragmentadas a estrategias articuladas que actúen tanto sobre sus manifestaciones como sobre sus causas estructurales (UCR *et al.*, 2026).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INDICADORES DE VIVIENDA**
véase Pacheco (2026b), en
**www.estadonacion.or.cr**

## Reducción de brechas territoriales de largo plazo en mortalidad infantil contrastan con repunte reciente y desigualdades de atención persistentes

La mortalidad infantil constituye uno de los indicadores más utilizados para evaluar el nivel de desarrollo humano y bienestar social de los países. A diferencia de otros indicadores de salud más específicos, la probabilidad de sobrevivir al primer año de vida refleja simultáneamente la situación nutricional de las madres, la calidad de la atención prenatal y del parto, el acceso oportuno a servicios de salud, las condiciones de la vivienda, el acceso al agua potable y saneamiento, el logro educativo y la capacidad de los hogares para satisfacer las necesidades básicas.

Entre el 2000 y el 2024, la mortalidad infantil costarricense experimentó una profunda reconfiguración territorial. Si bien las brechas históricas entre muchos cantones tendieron a reducirse, persisten territorios donde las desventajas sociales y sanitarias continúan concentrando una proporción importante de las defunciones infantiles. El acceso efectivo al control prenatal, la atención primaria de salud, el embarazo adolescente y las condiciones materiales de vida constituyen factores estrechamente asociados a la distribución territorial de la mortalidad infantil y, por tanto, los principales ámbitos de intervención para reducir las desigualdades persistentes.

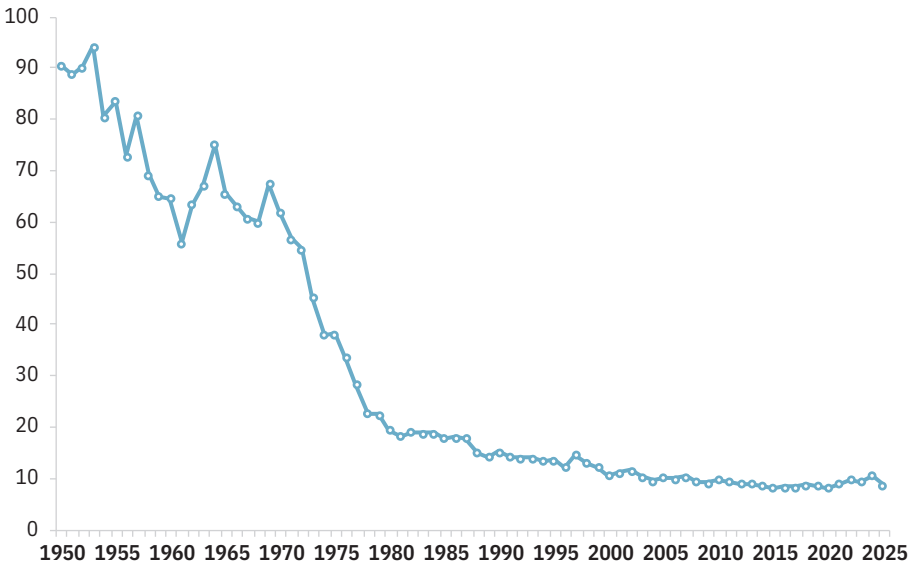
En Costa Rica este indicador ha seguido una trayectoria histórica caracterizada por una reducción sostenida desde mediados del siglo XX, convirtiéndose en uno de los principales logros sanitarios y sociales del país. Este descenso se asoció a la expansión de los servicios de salud, la universalización de la seguridad social, el fortalecimiento de la atención primaria, el aumento de la cobertura de vacunación, las mejoras en educación y nutrición y la ampliación del acceso al agua potable. Durante las primeras décadas del siglo XXI, la tendencia descendente continuó hasta alcanzar sus niveles más bajos hacia mediados de la década del 2010 (gráfico 2.4). Sin embargo, a partir de entonces se observa un cambio de trayectoria, con una estabilización y posterior aumento que se extendió hasta el 2024. Aunque los niveles actuales continúan siendo bajos en comparación con los observados décadas atrás, el repunte reciente constituye un punto de inflexión en la evolución histórica del indicador y plantea interrogantes sobre los factores demográficos, epidemiológicos, sociales y territoriales que están afectando la supervivencia infantil en el país.

Durante el período 2000-2024, con el proceso de reducción de la mortalidad infantil y la reversión posterior de esa tendencia, paralelamente ocurrió una modificación sustancial de la geografía del riesgo. La mortalidad infantil dejó de responder a un patrón territorial simple de centro-periferia y evolucionó hacia una configuración más compleja, caracterizada por una mayor dispersión espacial, la persistencia de territorios históricamente vulnerables y el surgimiento de nuevos focos de riesgo. Al mismo tiempo, la evidencia confirma que las disparidades territoriales continúan asociadas a determinantes sociales de la salud vinculados con el acceso efectivo a servicios sanitarios, las condiciones socioeconómicas y las oportunidades de desarrollo humano.

Estos resultados proceden de un estudio de Pacheco (2026a) como insumo para este capítulo, quien analiza la dinámica territorial de la mortalidad infantil en el período 2000-2024. En particular, estudia los cambios en la distribución geográfica, la existencia de conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad y la relación de estos patrones con diversos determinantes sociales de la salud, tales como las condiciones socioeconómicas, el acceso a servicios sanitarios, la atención prenatal y las características demográficas de los territorios. Los aspectos metodológicos se explican en el anexo al final de este capítulo.

Gráfico 2.4

**Evolución de la tasa de mortalidad infantil, por año**
(tasa por mil nacimientos)




Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

El análisis territorial evidencia que en el primer quinquenio del siglo XXI (2000-2004), 40 de los 81 cantones registraban tasas superiores a 10 defunciones por mil nacimientos, mientras únicamente 13 presentaban tasas inferiores a 7,5 por mil. La situación más favorable se observa en el quinquenio 2015-2019, cuando los cantones con tasas elevadas se redujeron a trece y casi la mitad del país se ubicó en niveles relativamente bajos.

Sin embargo, en el quinquenio más reciente (2020-2024) se interrumpió esa trayectoria. La mortalidad infantil aumentó nuevamente en la mayoría de los territorios, lo cual provocó un deterioro parcial de los avances acumulados durante los veinte años previos. Los cantones con tasas superiores a 10 por mil aumentaron de 13 a 23 y los niveles relativamente bajos descendieron de 39 a 24 cantones, una mala noticia en materia de desarrollo humano.

La modificación en las tasas ocurrió con una transformación de su distribución espacial. A principios del siglo XXI predominaba un patrón territorial relativamente claro: las mayores tasas se concentraban en el Caribe, la Zona Norte y el Pacífico Sur, mientras que el Valle Central exhibía una situación más favorable. En el quinquenio 2020-2024 se volvió más difuso. Algunos territorios periféricos mejoraron de manera significativa, mientras que varios cantones urbanos comenzaron a registrar niveles de mortalidad infantil comparativamente más altos. Como resultado, la tradicional diferenciación centro-periferia perdió la capacidad para explicar la distribución territorial del fenómeno.

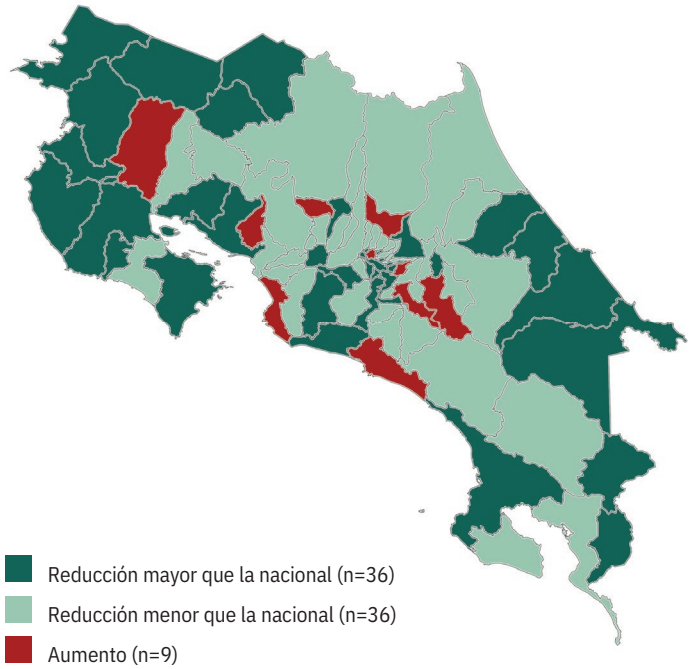
La evidencia empírica muestra que los cantones que presentaban las tasas más elevadas a inicios del período fueron precisamente los que experimentaron las reducciones más pronunciadas, lo cual se comprueba con una correlación de -0,84 entre la mortalidad inicial y la magnitud del cambio posterior. Los casos de Talamanca, Siquirres y Upala ilustran esta dinámica, con disminuciones superiores al promedio nacional (mapas 2.1). Este comportamiento redujo las brechas históricas entre territorios y cambió la jerarquía espacial existente al inicio del siglo.

Sin embargo, entre los quinquenios 2015-2019 y 2020-2024, las tasas de mortalidad infantil aumentaron en 73 de los 81 cantones; esto demuestra que el deterioro reciente no puede atribuirse exclusivamente a un conjunto reducido de territorios rezagados. Se trata, más

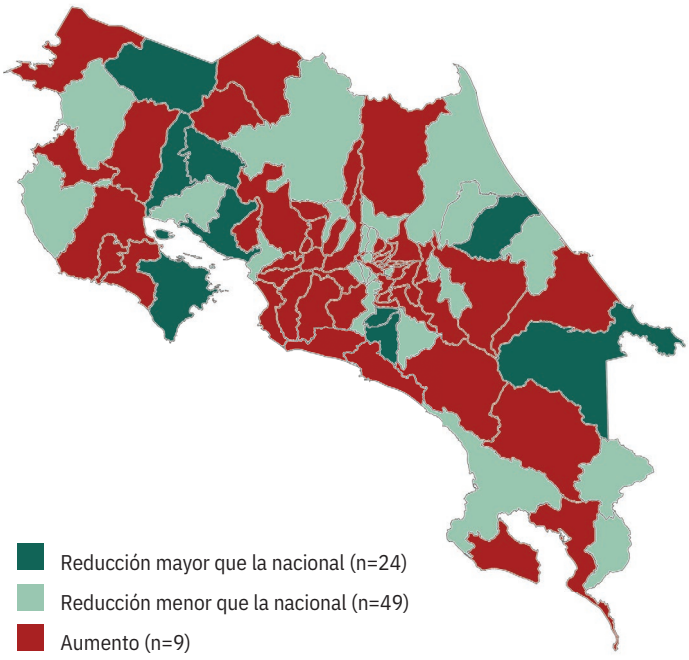
Mapas 2.1

**Costa Rica: grado de cambio en la tasa suavizada[a/] de mortalidad infantil, por cantón, según período contrastado**

a) 2000-2004 versus 2020-2024




b) 2015-2019 versus 2020-2024




a/ Debido a la reducción sostenida en la cantidad de nacimientos en el país, se utilizan las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico propuesto por Marshall (1991), para evitar la alta inestabilidad de las tasas brutas en áreas pequeñas.
Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

bien, de un fenómeno de alcance nacional cuyos efectos se distribuyeron de manera generalizada.

Por otro lado, el análisis espacial de Pacheco (2026a) identifica la persistencia de áreas territoriales donde la tasa de mortalidad infantil continúa concentrándose significativamente por encima de lo esperado. Los resultados del índice de Moran[9] muestran que este indicador mantuvo durante gran parte del período una autocorrelación espacial positiva; es decir, una tendencia a que cantones con niveles elevados se localizaran próximos entre sí.

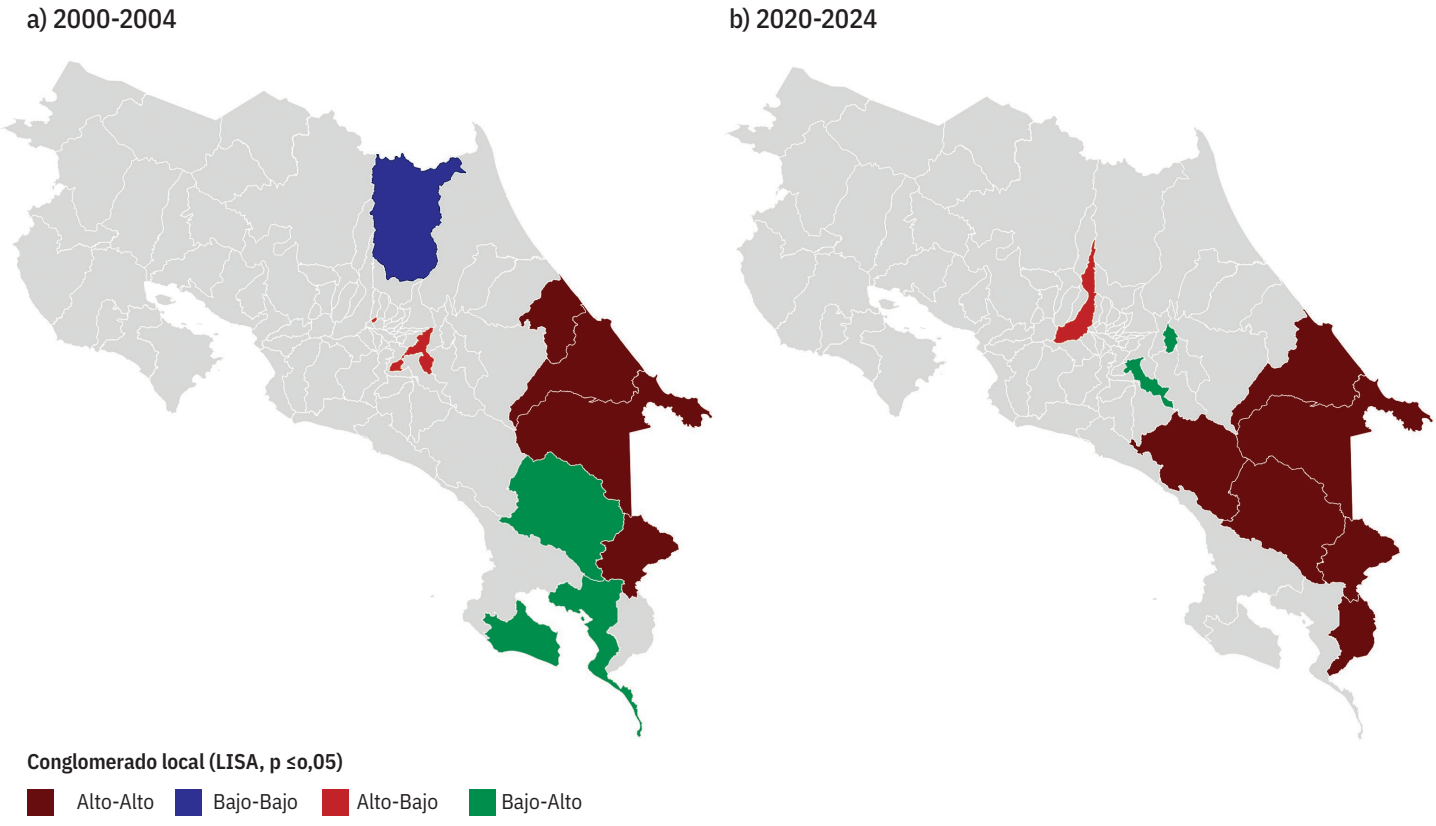
Aunque esta correlación espacial disminuyó de forma progresiva, al pasar de un índice de Moran de 0,185 en el período 2000-2004 a 0,114 en el 2020-2024, la evidencia local continúa identificando grupos espaciales significativos. Este debilitamiento de la autocorrelación sugiere que las diferencias territoriales se volvieron menos estructuradas que en el pasado, pero no desaparecieron completamente (Pacheco, 2026a).

Los principales puntos calientes (*hot spots*) de mortalidad infantil se ubican en un corredor territorial que conecta el Caribe con el Pacífico Sur de Costa Rica. A comienzos del período de análisis, el conglomerado espacial de alta mortalidad estaba integrado principalmente por Talamanca, Limón y Coto Brus, con Matina en una posición periférica. Dos décadas después, este núcleo no solo persistió, sino que se amplió al sumarle a Pérez Zeledón, Buenos Aires y Corredores (mapas 2.2).

La tipología territorial construida en el estudio de Pacheco (2026a) permite identificar un grupo específico de cantones donde convergen las condiciones más adversas. Este conglomerado, denominado "territorios de exclusión", lo conforman Coto Brus, Limón, Los Chiles, Talamanca y Turrialba. Los resultados muestran que las diferencias territoriales en mortalidad infantil se asocian a una combinación de factores sociales y sanitarios que operan de manera simultánea.

## Mapas 2.2

**Costa Rica: conglomerados espaciales[a/] de la tasa suavizada[b/] de mortalidad infantil, por cantón, según período**




a/ Para identificar los conglomerados espaciales se utiliza el índice de Moran. En color rojo se muestran los conglomerados de cantones que tienen alta mortalidad infantil rodeados de otros en la misma situación.

b/ Debido a la reducción sostenida en la cantidad de nacimientos en el país, se utilizan las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico propuesto por Marshall (1991), para evitar la alta inestabilidad de las tasas brutas en áreas pequeñas.

Fuente: Pacheco (2026a) con datos del INEC.

Entre ellos destacan el control prenatal, los nacimientos de madres adolescentes, la escolaridad promedio, la privación en salud, la disponibilidad de atención primaria y el acceso a agua potable.

El control prenatal es uno de los mecanismos que ayuda a moderar los efectos de otras condiciones estructurales desfavorables. Los cantones con menores niveles de desarrollo social pueden alcanzar tasas de mortalidad infantil relativamente bajas cuando logran sostener niveles adecuados de seguimiento prenatal. De manera inversa, cantones con mejores condiciones educativas y materiales presentan resultados menos favorables cuando la cobertura prenatal es insuficiente.

La evidencia también señala que los nacimientos de madres adolescentes continúan siendo un importante marcador de vulnerabilidad territorial. Aunque este indicador ha disminuido en todo el país, las brechas entre territorios aumentaron. El grupo de exclusión registra todavía 45,9 por mil frente a 18,5 en el Valle Central, dos veces y media más.

Asimismo, los territorios más rezagados presentan de forma simultánea menores niveles de escolaridad de la madre, peores condiciones sanitarias, mayores privaciones sociales y más obstáculos para acceder oportunamente a los servicios de salud. Los cantones agrupados en los territorios de exclusión registran, en promedio, 7 años de escolaridad frente a más de 9 años en el conglomerado del Valle Central; además, presentan una cobertura de agua potable del 64%, en los territorios más favorecidos el acceso es prácticamente universal.

A lo anterior se suma la menor disponibilidad relativa de servicios de atención primaria. Estas desventajas se reflejan en resultados sanitarios más adversos: mientras los territorios de exclusión concentran una proporción significativamente mayor de muertes posneonatales (36,4% de las defunciones infantiles) y de fallecimientos ocurridos sin asistencia médica (17,4%), en el Valle Central estas alcanzan 21,8% y 3,3%, respectivamente. En conjunto, la evidencia sugiere que las brechas en educación, infraestructura sanitaria y acceso efectivo a los servicios de salud continúan siendo factores asociados a las diferencias territoriales en la supervivencia durante el primer año de vida.

Con base en el estudio de Pacheco (2026a), el perfil de la mortalidad infantil de Costa Rica en el último quinquenio determina cuáles recomendaciones internacionales le resultan pertinentes y cuáles no. Con una mayoría de las defunciones concentradas en afecciones perinatales y malformaciones congénitas, y con más de la mitad en la primera semana de vida, el país se ubica en el tramo donde las intervenciones de saneamiento básico y nutrición consiguieron su mejor rendimiento. El margen de reducción está en la calidad clínica de la atención del embarazo, el parto y el período neonatal.

Las intervenciones con mayor retorno en las condiciones actuales son la captación temprana y la calidad del control prenatal, la identificación y referencia de embarazos de alto riesgo, los corticoides antenatales, la regionalización efectiva de los partos prematuros hacia centros con cuidados intensivos neonatales y la disponibilidad de surfactante y ventilación adecuada. Asimismo, resulta relevante tener una focalización territorial para mejorar la atención primaria en los territorios de exclusión, así como sostener la política de captación prenatal y evitar el retroceso en las zonas urbanas y la prevención del embarazo adolescente en algunos territorios con cifras altas. Para que este tipo de acciones se pongan en práctica, se requiere una CCSS que tenga sostenibilidad financiera, para lo cual es imprescindible cumplir con el pago de la deuda del Estado con dicha institución.

Por último, un aspecto que debe considerarse en el monitoreo de la mortalidad infantil es la cautela metodológica. Con menos de 46.000 nacimientos al año y menos de 500 defunciones, la tasa se ha vuelto estadísticamente inestable, pues diferencias de un punto pueden no ser significativas. Se recomienda monitorear medias móviles trienales, tasas específicas por causa y recuentos absolutos, publicar los indicadores cantonales con intervalos de confianza o en su versión suavizada, así como evitar *rankings* cantonales basados en tasas brutas anuales (Pacheco, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**MORTALIDAD INFANTIL**
véase Pacheco (2026a), en
**www.estadonacion.or.cr**

## Limitada capacidad del mercado laboral para generar empleo formal debilita su función como mecanismo de inclusión y movilidad económica

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 se convierte en un factor determinante para obtener dicho bienestar, así como para lograr el desarrollo económico y la equidad social. Un buen empleo contribuye a reducir la pobreza y las desigualdades, a financiar la seguridad social y les permite a las personas trabajadoras cotizar para una pensión contributiva; aspecto relevante en un país que experimenta un rápido envejecimiento de la población.

En el 2025, el mercado laboral costarricense mostró una menor capacidad para integrar productivamente a las personas en edad de trabajar. La reducción del desempleo coexiste con una pérdida neta de empleos, un aumento de la población fuera de la fuerza laboral y una dependencia de la informalidad como mecanismo de inserción económica. Además, las oportunidades laborales de mayor calidad continúan concentrándose en sectores que demandan perfiles distintos a los de las actividades que pierden empleo, mientras que la formalización enfrenta barreras asociadas a la baja productividad, el acceso limitado a activos y a débiles capacidades empresariales.

Como un caso de estudio en esta edición, la informalidad en el sector comercio al detalle indica que esta no obedece solo a la tramitología y a los costos asociados. Los factores que aumentan la probabilidad de formalización incluyen

también el acceso al financiamiento, a conocimientos y a capacitaciones en administración y gestión empresarial, la existencia de un local independiente al hogar y el motivo por el cual surgió el emprendimiento. En contraste, los negocios que han nacido de la necesidad, que operan desde el hogar y tienen limitadas capacidades de gestión, muestran menores probabilidades de transitar hacia la formalidad.

## Mercado laboral pierde capacidad para incorporar población al empleo, pese a reducción del desempleo

En el 2025, el mercado laboral costarricense revirtió el aumento de las personas ocupadas observada en el 2024: tras un primer trimestre con crecimiento moderado del empleo, a partir del segundo se instaló una pérdida sostenida de puestos de trabajo que se fue acelerando hasta cerca del -2%, lo cual dio como resultado una pérdida neta acumulada de alrededor de 100.700 empleos entre el segundo y cuarto trimestres de ese año, y esto significa un promedio trimestral interanual de 11.700 personas menos en el 2024 y el 2025 (gráfico 2.5).

Para dar seguimiento al mercado laboral, el capítulo se basa en los estudios de Meneses (2026) y Meneses y Morales (2026). El primero analiza los principales indicadores de inserción y la calidad del empleo, según grupos de población. Este seguimiento se realiza con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, con cortes por trimestres del año calendario. Algunos conceptos y definiciones importantes se resumen en el recuadro 2.2. El segundo estudio hace una descripción de las características y los factores asociados con la informalidad en las unidades económicas del sector comercio detallista en Costa Rica.

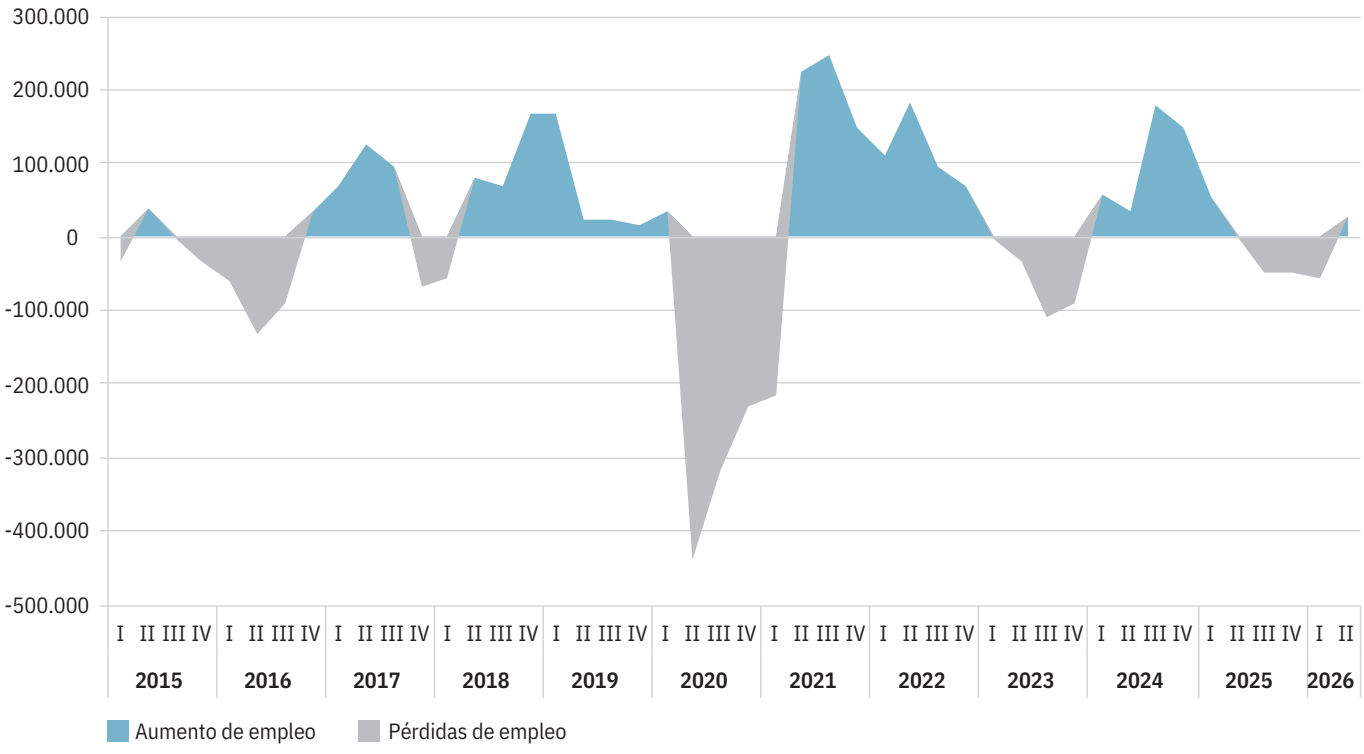
El empleo evoluciona de forma lenta e irregular, y en ocasiones disminuye de manera sostenida pese a los cambios en la actividad económica. La pérdida de puestos de trabajo no es un fenómeno temporal ni exclusivo de la crisis provocada por la pandemia, sino una situación recurrente que ha afectado a casi todos los grupos de la población en edad laboral. Cuando hay aumentos, las tasas son inferiores a las del crecimiento económico, lo que evidencia una creciente desconexión con la generación de empleos.

En el 2025, las pérdidas de empleos no se reflejaron en un incremento del desempleo, como era lo usual antes de la pandemia. El desempleo siguió con una tendencia a la baja en todos los trimestres del año: pasó de un 7,5% a un 6,3%. La disminución fue generalizada entre los distintos perfiles de la población desempleada: hombres, mujeres, jóvenes y personas con y sin calificación (gráfico 2.6).

Las menores tasas de desempleo han favorecido el cierre de las brechas entre perfiles. Aunque las mujeres, las personas

Gráfico 2.5

**Variación interanual de la población ocupada, por trimestre[a/]**




a/ La fuerte caída en el año 2020 se explica por la pandemia de Covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Recuadro 2.2

## Principales conceptos y definiciones de indicadores del mercado laboral

La clasificación internacional, que aplica el INEC para Costa Rica, plantea 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 tiene dos condiciones[10]: personas que están trabajando (población ocupada) y quienes 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 2.1 expone esta estructura para Costa Rica en el 2025.

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

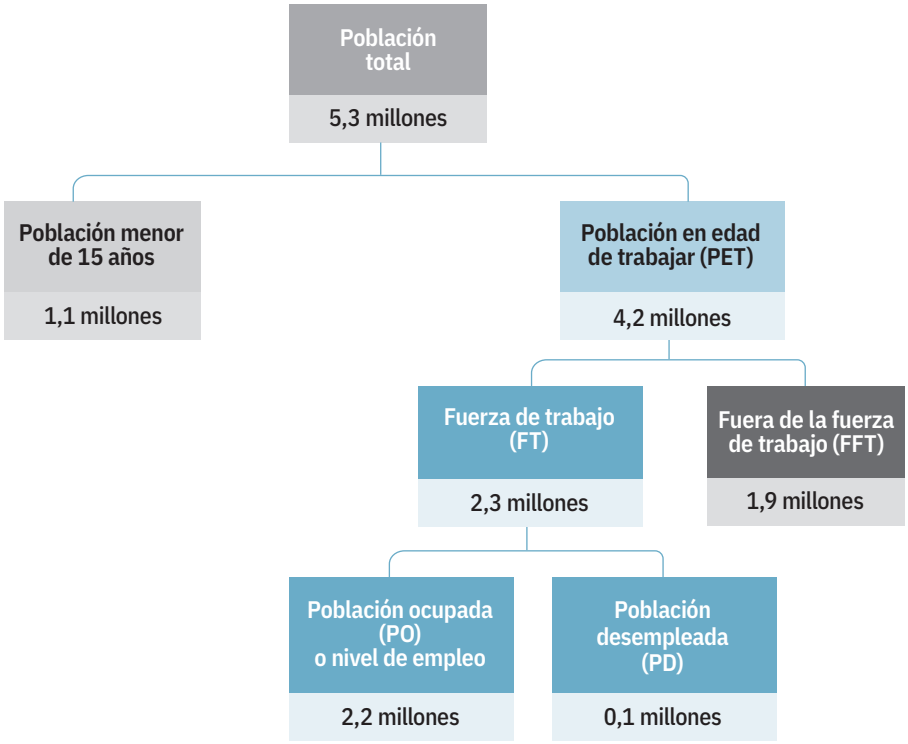
- **Tasa de participación:** porcentaje de la FT en la PET; es decir, de la población de 15 años y más, cuántas personas trabajan o están buscando empleo.
- **Tasa de no participación:** porcentaje de la PET que se encuentra fuera de la fuerza de trabajo. Puede ser por razones de estudio, discapacidad, jubilación, trabajo doméstico, se desalentaron al no conseguir un empleo, entre otras.
- **Tasa de desempleo:** porcentaje de personas desempleadas en la FT; en otras palabras, qué porcentaje de las personas que desean trabajar no encuentra empleo.
- **Tasa de ocupación:** porcentaje de personas ocupadas en la PET.

La estructura e indicadores detallados son fundamentales para el análisis, porque, por ejemplo, una reducción en la tasa de desempleo puede obedecer a distintos factores, tales como el aumento en las oportunidades laborales o 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 (2026).

Figura 2.1

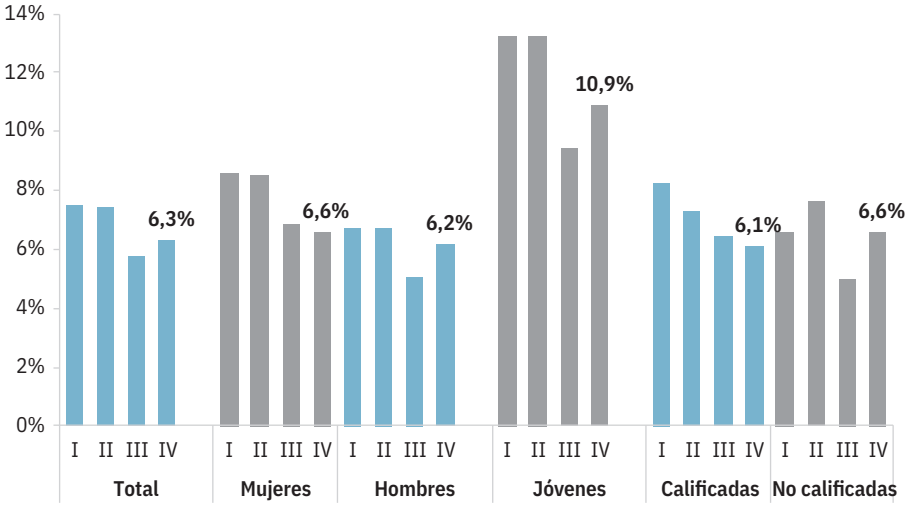
## Composición del mercado laboral costarricense. 2025




Fuente: Meneses (2026) con datos de las Encuestas Continuas de Empleo, del INEC.

Gráfico 2.6

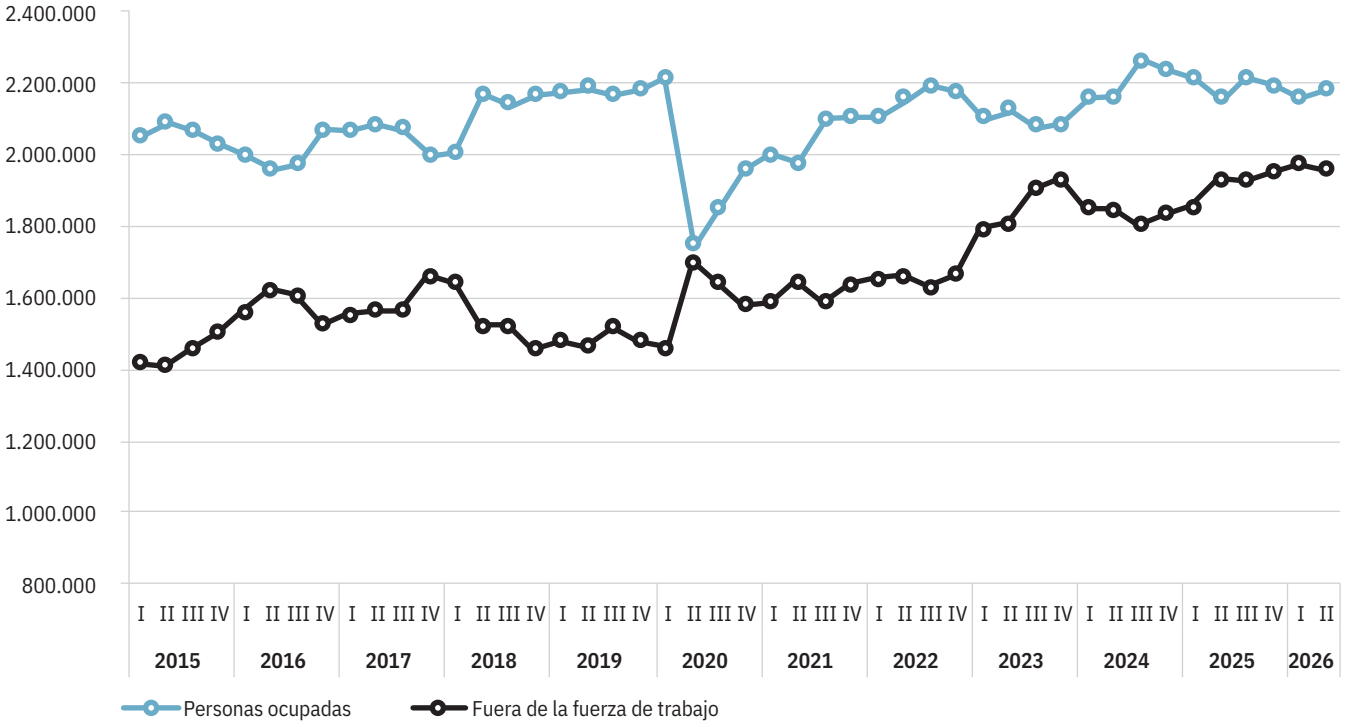
## Tasa de desempleo por trimestres, según perfil[a/]. 2025




a/ La población joven corresponde a personas menores de 34 años. Las calificadas tienen secundaria completa o más de escolaridad y las no calificadas tienen secundaria incompleta o menos.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.7

**Población ocupada y fuera de la fuerza de trabajo[a/], por trimestre**




a/ La población fuera de la fuerza de trabajo no trabaja de manera remunerada ni está buscando un trabajo. La fuerte caída del empleo en el año 2020 se explica por la pandemia de covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

jóvenes y las no calificadas siguen registrando más afectación que sus contrapartes, en los tres casos las diferencias se han reducido, por lo que la caída ha sido más pronunciada en los grupos históricamente más afectados.

Cuando las condiciones del mercado laboral se deterioran, muchas personas optan por dejar de buscar trabajo, lo cual las excluye de la medición del desempleo y las traslada a la categoría fuera de la fuerza de trabajo (PFFT). Así, el menor dinamismo económico y las pérdidas de empleos no lo absorbe únicamente la tasa de desempleo, sino esta otra categoría, que ha aumentado de forma acelerada en los últimos años (gráfico 2.7).

Luego de la pandemia se ha dado un cambio estructural con una tendencia creciente en la cantidad de personas que no participan laboralmente, una parte debido al envejecimiento, pero otra parte sustantiva a las barreras de entrada para grupos como las mujeres, las personas jóvenes y las no calificadas; precisamente los grupos con más reducción del desempleo. Según perfiles, casi todos mostraron un aumento en la participación en la PFFT durante los trimestres del 2025; aunque en este año las variaciones fueron más fuertes en los hombres y las personas calificadas (gráfico 2.8).

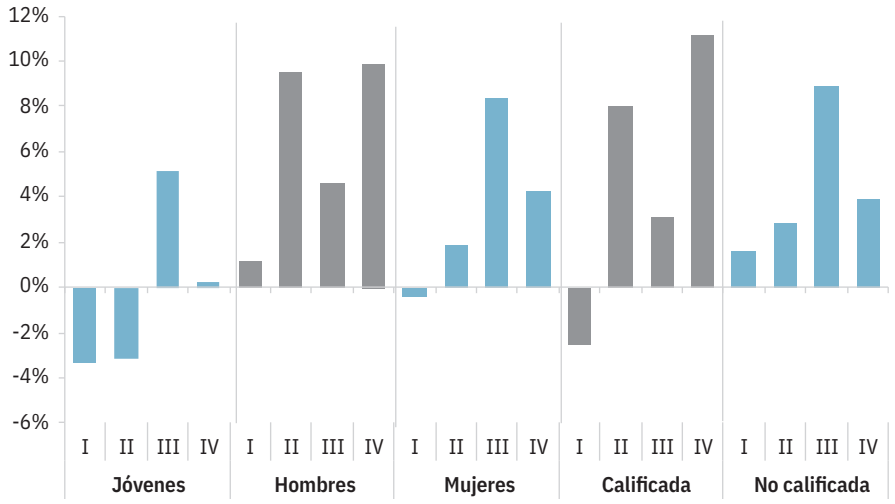
La acumulación de personas en edad de trabajar que están desempleadas o que dejan de buscar empleo puede acarrear consecuencias futuras. Para muchas de ellas no responde a una falta de interés, sino a la convergencia de decisiones racionales ante expectativas negativas, barreras estructurales del mercado laboral y carencias institucionales que limitan el acceso efectivo a las oportunidades (OIT, 2023; Mortensen y Pissarides, 1994). Este fenómeno es acumulativo, pues mientras más tiempo permanece una persona desempleada o fuera de la fuerza de trabajo, mayor es su desconexión de las redes laborales y profesionales, más se acelera el desánimo y más se profundiza la pérdida de hábitos laborales esenciales para la productividad y la acumulación de conocimiento. A ello se suma que la exposición prolongada al desaliento puede reducir las ofertas salariales futuras y las probabilidades de ascenso, incluso tras la reinserción en el mercado de trabajo (Banco Mundial, 2022).

## Segmentación del mercado laboral se refleja en mayor informalidad e ingresos más precarios en personas de baja calificación o que pierden empleos

Detrás de este comportamiento agregado de los indicadores laborales se esconde una heterogeneidad en el perfil de las personas y el tipo de sector en donde se insertan. Las ramas que sostienen una cantidad importante de las fuentes de empleo en la última década tienden a concentrar un perfil más calificado,

Gráfico 2.8

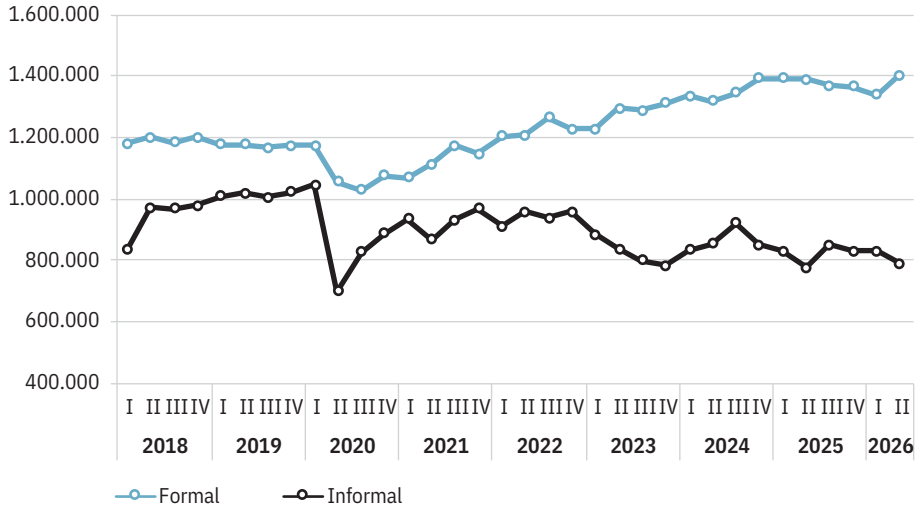
**Variación interanual de la población fuera de la fuerza de trabajo (PFFT), por trimestres, según perfil[a/]. 2025**
(porcentajes)




a/ La población joven corresponde a personas menores de 34 años. Las calificadas tienen secundaria completa o más escolaridad y las no calificadas tienen secundaria incompleta o menos.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 2.9

**Población ocupada, según formalidad[a/] del empleo, por trimestre**




a/ Según el INEC se clasifican como empleos informales aquellos que carecen de seguridad social, las empresas que no están registradas ni llevan contabilidad formal, o cuando tienen personas que no reciben remuneración. La caída del empleo en el año 2020 se explica por la pandemia de Covid-19.
Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

femenino, joven, con mayor formalidad y mejores condiciones laborales; mientras que aquellas que expulsan mano de obra de manera recurrente se caracterizan por una elevada participación de personas no calificadas, hombres, mayor informalidad e ingresos más precarios.

Esta brecha de habilidades y calificaciones entre unos sectores y otros permite anticipar una menor probabilidad de movilidad laboral para las personas trabajadoras de las actividades productivas en decrecimiento neto de puestos de trabajo, en la medida en que su traslado a las actividades más dinámicas requeriría procesos de recalificación que no siempre están al alcance de esta fuerza de trabajo, ya sea por el bajo nivel de escolaridad o por el territorio donde residen *(para más detalles del empleo y los sectores productivos con enfoque territorial véase el capítulo 3 de este Informe)*.

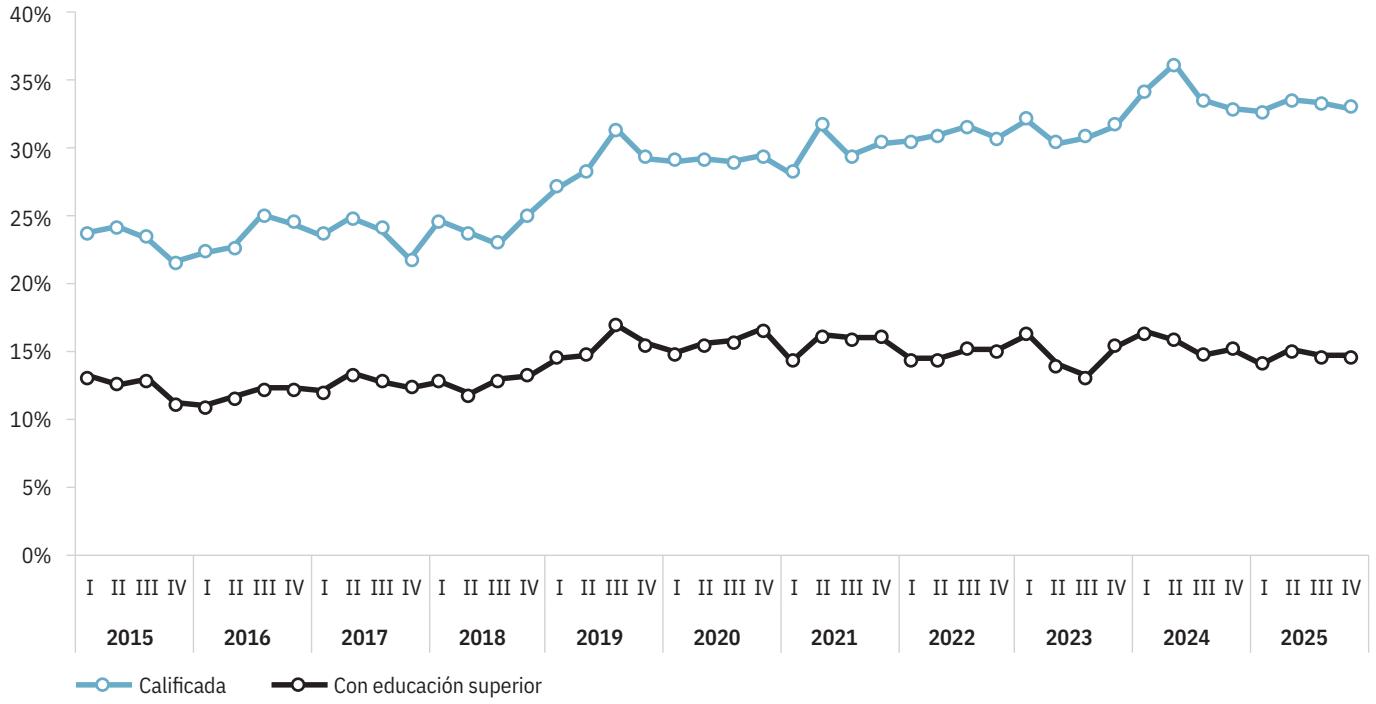
Un mecanismo que actúa como un sector de refugio o amortiguador ante el desempleo para quienes no reúnen las condiciones para acceder a los puestos más calificados, o cuando pierden un empleo formal y no logran encontrar otro, a esto se le llama informalidad. Para medir la cantidad de personas ocupadas en empleos informales se utiliza la definición del INEC, que considera aquellos casos que carecen de seguridad social, cuando la empresa no está registrada ni lleva contabilidad formal o tiene personas que trabajan sin recibir remuneración. En el país, aproximadamente el 38 % del empleo es informal.

Después de la pandemia, la participación del empleo informal mantiene una tendencia a la baja, pero no necesariamente se explica porque las personas transitaran a la formalidad. En el 2025, la pérdida de empleos recayó principalmente en los informales, durante todos los trimestres del año se registraron menores cantidades. Por su parte, el formal muestra una trayectoria de desaceleración que terminó el año también con pérdidas (gráfico 2.9).

La relación entre formalidad e informalidad es compleja, pues no operan de manera independiente. Cuando las personas no logran acceder a empleos de calidad, el informal actúa como un sec-

Gráfico 2.10

**Participación de personas calificadas[a/] y con educación superior en empleos informales, por trimestre**




a/ La población calificada es la que tiene secundaria completa o más años de escolaridad. En el año 2020 la tendencia se ve afectada por la pandemia por Covid-19.

Fuente: Meneses (2026) con datos de la ECE del INEC.

tor de supervivencia (Doeringer y Piore, 1970; Marinescu y Răvdan, 2021), que puede absorber tanto al perfil de baja escolaridad como al altamente calificado. Si bien no existe evidencia reciente sobre la movilidad laboral en Costa Rica, el estudio de Gindling (1991) adelantaba que dicho sector estaba compuesto por al menos dos segmentos con dinámicas distintas: uno de "escape", conformado por personas de baja calificación excluidas del sector formal y otro de naturaleza más competitiva, integrado por perfiles semejantes al del sector formal.

A pesar de la alta concentración de personas con baja calificación en los empleos informales (más de dos tercios), las de alta calificación han mostrado un aumento sostenido. Durante la última década, el peso de estas últimas pasó de un promedio del 23% al 33%. Asimismo, también lo hizo la participación de personas con educación superior: de un 12% en el 2015 a un 14%-15% en el 2025 (gráfico 2.10).

Una estimación de la brecha de ingresos entre las personas trabajadoras del sector formal e informal en Costa Rica muestra que los retornos de los años de escolaridad (es decir, cuánto dinero adicional gana una persona conforme acumula un año más de educación) son menores en el sector informal; desigualdad que se amplía a mayor logro educativo. Por ejemplo, una persona con uno o dos años de escolaridad obtiene un ingreso bajo por hora y no muy distinto, independientemente de si trabaja de manera formal o informal. Sin embargo, conforme se incrementa la escolaridad, las diferencias se vuelven más pronunciadas. Una persona con seis años de escolaridad (equivalente a primaria completa) que trabaja en el sector formal gana aproximadamente 1,3 veces más que si lo hiciera en el informal. Esta brecha se amplía a dos veces cuando se comparan personas con 20 años de educación; es decir, quienes completaron una carrera universitaria (gráfico 2.11).

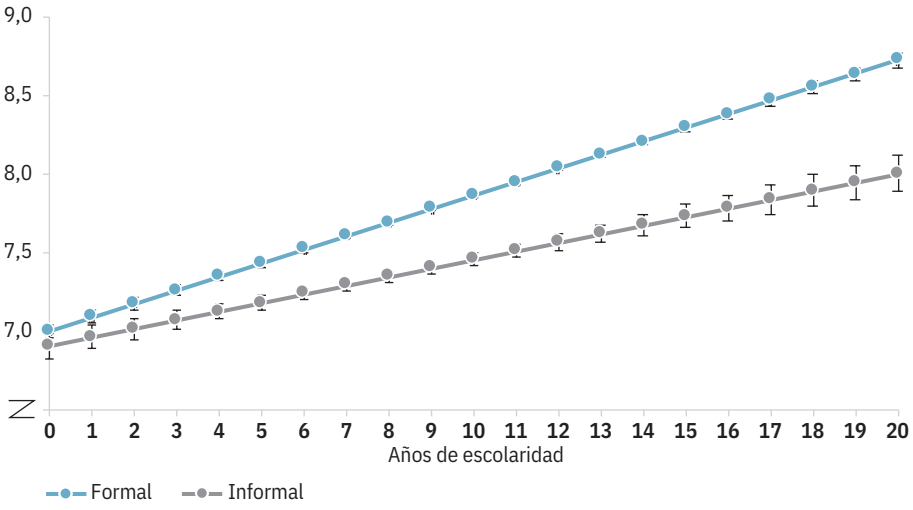
Además de los profundos impactos en la calidad de vida las personas y los hogares, los empleos informales conllevan desafíos que trascienden el ámbito estrictamente laboral, en la medida en que se reduce la base contributiva de la seguridad social, pues un menor número de personas en edad de trabajar cotizan, lo cual compromete la sostenibilidad financiera del sistema y su capacidad para garantizar una vejez digna a la población, en un contexto de transición demográfica avanzada.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL**
véase Meneses (2026), en
**www.estadonacion.or.cr**

Gráfico 2.11

**Ingreso laboral estimado, según años de escolaridad[a/] y tipo de empleo. 2025**
(en logaritmo natural)




a/ Los puntos representan el valor esperado del ingreso laboral estimado (expresado en logaritmo natural) para cada nivel educativo, según el sector formal o informal. Las barras verticales indican el margen de error de esa estimación (a mayor barra, menor precisión).
Fuente: Meneses y Morales (2026) con datos de la Enaho 2025 del INEC.

## Aporte especial: pocas alternativas de política pública para formalización de microempresas

La informalidad es una opción para generar ingresos, pero no garantiza avances en la equidad ni en la integración social. No es simplemente un problema de incumplimiento normativo, sino que también está vinculado a la falta de oportunidades económicas, capacidades empresariales y desigualdades sociales.

Para profundizar en este tema, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Costa Rica y el Programa Estado de la Nación realizaron una sistematización de insumos que contienen evidencia empírica y normativa publicada en los últimos años por dicha organización, con el propósito de comprender las dinámicas, las características y los factores asociados con la informalidad en las unidades económicas, con énfasis en el sector comercio detallista como un estudio de caso no generalizable al resto de ramas de actividad en el país (Meneses y Morales, 2026).

De acuerdo con los datos del INEC y BCCR, en el 2025 el sector comercio es la actividad que concentra la mayor cantidad de personas ocupadas (16%) y la cuarta actividad económica con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB), con un 9%. No obstante, este sector se caracteriza por los altos niveles de informalidad, tanto a nivel empresarial como laboral.

Por su parte, la informalidad en el comercio minorista (o al detalle) costarricense constituye una estrategia de subsistencia más que una vía de emprendimiento productivo, pues muchos de ellos sirven como mecanismo de generación básica de ingresos para los hogares, pero presentan bajos niveles de productividad, escasa capacidad de crecimiento y generación de empleo, reducidas condiciones empresariales y limitadas posibilidades de formalización, lo cual restringe su contribución al desarrollo económico y a la mejora sostenible del bienestar de las personas propietarias. Algunos ejemplos de estas actividades de comercio detallista son la pulpería del barrio, las sodas, las ventas de comida, las pequeñas tiendas de ventas (de ropa, calzado, joyería, accesorios de celulares, artesanías, entre otros), los bazares, los viveros, las panaderías, las carnicerías, etc.

Los negocios pequeños tienen más peso en el sector informal, especialmente aquellos que son de subsistencia. La Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh 2025) que realiza el INEC ofrece información para aproximar características socioeconómicas de estos establecimientos y las personas propietarias. Los datos del 2025 indican que el 64,5% de las 105.780 microempresas del sector comercio operaba en la informalidad.

La evidencia muestra que la mayoría de los micronegocios informales del comercio al detalle no responden a procesos de emprendimiento dinámico,[11] sino a estrategias de sobrevivencia económica. Según los atributos de las empresas, estos micronegocios son la principal actividad generadora de ingresos en el hogar, surgieron como una alternativa frente a la necesidad de conseguir un empleo, son relativamente nuevos con intenciones de seguir funcionando, pero sin capacidad para generar nuevas fuentes de empleo. El 56% empezó a operar por necesidad y muchos de ellos fueron una respuesta a la pandemia, pues el 47% tiene menos de cinco años de funcionamiento.

Los resultados contables muestran que, en promedio, las ventas mensuales de estos negocios ascienden a 532.692 colones, los gastos a 315.556 colones, para una ganancia media de 217.136 colones. Este monto, aunque vulnerable, ubica a las personas con una ganancia por encima de la línea de pobreza para la zona urbana (127.324 colones), lo cual refuerza la idea del perfil de subsistencia.

Aunque la propiedad de los micronegocios comerciales está distribuida de forma relativamente equilibrada entre hombres y mujeres, la informalidad resulta significativamente mayor en los negocios dirigidos por ellas: el 76% están liderados por mujeres y el 53% por hombres. De este modo, se reproducen las desigualdades de género y las limitaciones de los sistemas de cuido para favorecer la autonomía económica de las

mujeres, pues la mayoría de ellas atienden su negocio en el mismo lugar donde tienen su hogar; es decir, el mismo espacio de trabajo remunerado y no remunerado.

Para identificar y caracterizar los factores asociados a la informalidad de los micronegocios del sector comercio al detalle se utilizan los datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo 2025), de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines y financiada por la OIT, que entrevistó a 520 personas propietarias de la GAM. Antes de analizar los resultados es importante señalar que estos no pueden ser generalizados a la realidad de todo el sector, pero permiten aproximarse a situaciones y percepciones para orientar acciones de política pública que ayuden a la formalización de una parte de ellos.

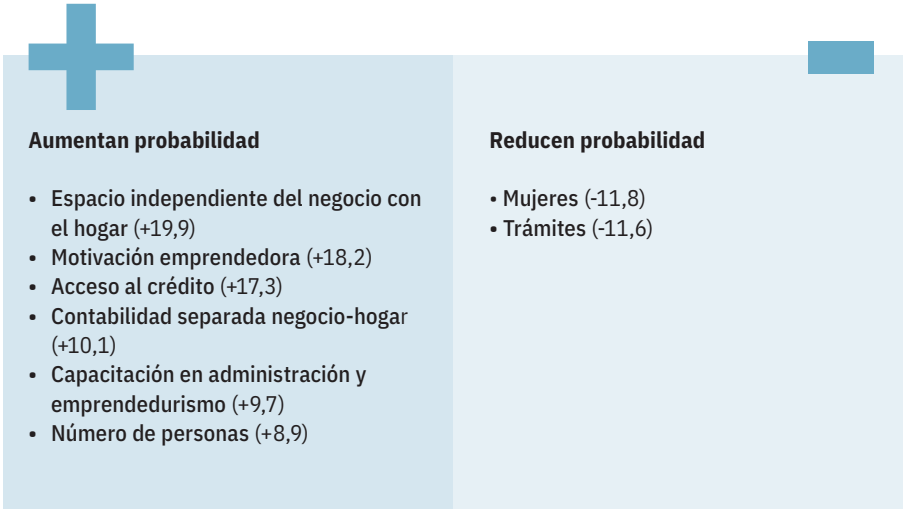
Los micronegocios entrevistados tienen, en promedio, tres personas trabajadoras (el 92,7% cuenta con menos de cinco), el 44% vende menos de un millón de colones al mes y se distribuyen homogéneamente entre formales e informales. Con esta información se calculó un modelo estadístico para identificar factores asociados con la formalización.

Los resultados muestran que la formalización de un negocio es más probable cuando la persona propietaria tiene acceso al sistema financiero, inició la actividad a partir de su formación o experiencia, separa la gestión financiera y el espacio de trabajo del hogar, cuenta con conocimientos en administración y emplea a personas (figura 2.2). Por el contrario, entre los factores que reducen las probabilidades de formalización están los obstáculos que presentan los trámites requeridos para su cumplimiento y la participación femenina en el negocio.

Las barreras de género en la participación laboral, así como la carga que tienen las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado les condicionan el uso de su tiempo y les eleva el costo de oportunidad para realizar actividades productivas fuera del hogar. Por lo tanto, en muchos negocios de subsistencia, cuya propietaria es una mujer, ese emprendimiento es una forma de generar ingresos, pero las responsabilidades del hogar difícilmente pueden ser delegadas en terceras personas, lo cual les limita asumir los procesos de formalización, más aún si es una jefa monoparental.

Figura 2.2

**Factores asociados[a/] con la formalización de los micronegocios de comercio detallista en la GAM. 2025**
(puntos porcentuales)




a/ Para cada factor se indica cuántos puntos porcentuales aumenta la probabilidad de que una microempresa sea formal cuando dicho factor está presente, manteniendo constante las demás características del negocio. Los datos provienen de una encuesta que no tiene representación a nivel nacional, por lo que los resultados no se pueden generalizar.
Fuente: Meneses y Morales (2026), con datos de la Encuesta de Micronegocios e Informalidad, de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines.

En relación con la tramitología, el 60% de las personas encuestadas señala que la complejidad y los costos incurridos constituyen obstáculos para la formalización, por lo que una tercera parte de los negocios informales creen que es casi imposible o poco probable poder formalizarse en los próximos cinco años.

Al examinar la presencia de los factores impulsores en los negocios encuestados se observa una baja proporción entre los informales, lo que dificulta su transición. Por ejemplo, un 87% de los negocios formales cuenta con un espacio físico independiente y contabilidad separada de la del hogar; esto ocurre en un 23% de los negocios informales. La motivación emprendedora o de oportunidad para crear el negocio está presente en el 81% de las actividades formales versus en el 44% de las informales. A esto se suma que un 43% de los negocios formales señalan que los trámites para cumplir con todos los requisitos y el pago mensual dificulta mantenerse en dicha condición.

Lagos (1995) examina las barreras a las que se enfrentan quienes requieren que su microempresa pase a la formalización en América Latina. El proceso está constituido por dos etapas: la primera consiste en alcanzar la legalidad y después mantenerla a lo largo del tiempo. Cada una tiene demandas burocráticas y financieras que representan una carga considerable. De igual manera, Bruhn y McKenzie (2014) argumentan que los trámites no solo representan un costo inicial, sino que también generan costos recurrentes de cumplimiento, los cuales ocupan dinero y tiempo que desincentiva la entrada y permanencia en la formalidad.

En una sesión de trabajo con personas microempresarias se señalaron como principales obstáculos de la formalización: la tramitología, las capacitaciones y el acceso al financiamiento. Para solventar el primer problema se recomendó crear una ventanilla única para realizar los trámites y los pagos mensuales, ojalá

de manera virtual, así como sensibilizar a las instituciones públicas que atienden a este sector y socializar mejor los procesos y requisitos. En el caso de las capacitaciones sugirieron más acceso a cursos de emprendedurismo, para adquirir conocimientos en administración, gestión y finanzas de una empresa, ya sea a través de instituciones públicas, como el INA, o privadas, como las cámaras empresariales.

El Programa de Acompañamiento Empresarial para la Formalización de la Asociación Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas y Afines (Canacodea) y la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) son dos ejemplos de acciones que buscan impulsar el desarrollo de las MiPymes en el país, ya sea mediante asesorías técnica, legal, contable y tributaria para los trámites de incentivos fiscales, así como opciones de cursos de formación y talleres.

La evidencia sugiere que el tránsito hacia la formalidad es un proceso de maduración empresarial y no solo una decisión regulatoria o tributaria. Los factores más importantes son aquellos que resultan más difíciles de obtener para los negocios de subsistencia: acceso al crédito, local independiente, gestión empresarial y crecimiento del negocio. De este modo, existe una especie de círculo de exclusión, pues para formalizarse se requieren recursos, para acceder a ciertos recursos es necesario estar formalizado; la mayoría de los negocios informales carece de ambos.

Finalmente, la formalización suele generar rechazo cuando la institucionalidad que la acompaña es débil, desarticulada y los beneficios de formalizarse no son palpables. Además de los trámites, se señalan como obstáculos las condiciones del mercado y las capacidades de gestión interna. Por lo tanto, resulta relevante promover los programas de acceso al financiamiento y los apoyos complementarios que mejoren las capacidades empresariales y de gestión administrativa. Esto es especialmente relevante para los micronegocios informales creados por necesidad, que, como se ha analizado, representan una parte significativa del comercio minorista.

## Cambios demográficos, transferencias e ingresos laborales reducen la pobreza entre hogares cercanos al umbral, pero no superan desventajas estructurales de los más rezagados

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

En el 2025, los hogares costarricenses registraron una fuerte mejora en sus ingresos reales y una reducción de la pobreza, que alcanzó el nivel más bajo de la serie reciente. No obstante, estos avances no se tradujeron en cambios significativos en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini permaneció prácticamente sin variaciones respecto al año anterior y, aunque se ubica por debajo del promedio histórico actual, aún muestra niveles elevados en comparación con el resto del mundo.

La estructura de ingresos también evidencia marcadas diferencias entre estratos: mientras los hogares de mayor ingreso tienen acceso al mercado laboral formal, los más pobres continúan requiriendo un aporte importante de transferencias monetarias para solventar sus necesidades básicas. En este contexto, la reducción de la pobreza representa un resultado favorable para el país, pero no implica necesariamente una transformación semejante a las brechas distributivas, ni una mejora significativa en el bienestar de esos hogares que lograron superar la línea de pobreza, pues muchos continúan siendo vulnerables a los riesgos sociales y a las fluctuaciones económicas.

La evidencia indica que la disminución observada en los últimos años no puede atribuirse solo al crecimiento económico, al mercado laboral o a las políticas sociales por separado. Más bien responde a la interacción de varios mecanismos que operan de forma simultánea. Destacan especialmente los cambios demográficos asociados a la reducción del tamaño promedio de los hogares, las transferencias monetarias y, en menor medida, las mejoras en los ingresos laborales. En el 2025, el factor con mayor aporte a la reducción de la pobreza fue precisamente los hogares más pequeños, seguido por las transferencias monetarias estatales y otras transferencias privadas. Además, el análisis de la última década muestra que la importancia de los factores varía de un año a otro.

Antes de la pandemia, los ingresos laborales tendían a contribuir poco a la reducción de la pobreza y las transferencias estatales tenían un mayor protagonismo. En contraste, entre el 2022 y el 2025 el mercado laboral recuperó relevancia como mecanismo de salida de la pobreza. Los hogares que superaron esta condición mostraron aumentos en sus ingresos laborales, más personas ocupadas y mayor cantidad de horas trabajadas.

Sin embargo, este patrón no fue uniforme en todo el país. Mientras la reducción reciente de la pobreza urbana estuvo más asociada a la recuperación del empleo y a los ingresos laborales, en los territorios rurales continuaron siendo importantes la reducción del tamaño de los hogares y las transferencias monetarias. La evidencia destaca que las oportunidades para salir de la pobreza continúan distribuyéndose de forma desigual entre territorios y segmentos de la población, lo cual mantiene abiertos importantes desafíos para la equidad y la integración social.

### Fuerte aumento real en ingresos de los hogares no modifica amplias brechas entre grupos de ingresos

La información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, realizada en julio de cada año, permite dar seguimiento a los ingresos de los hogares, la pobreza y la desigualdad desde hace aproximadamente cuarenta años, aunque con cambios metodológicos. La medición disponible más reciente para el análisis de este capítulo[12] es la del 2025.

El ingreso promedio por hogar estimado en la Enaho 2025 fue de 1.209.825 colones, que en comparación con el 2024 aumentó un 8,3% en términos reales. El incremento en el ingreso per cápita fue del 10,6%, ambas variaciones se consideran estadísticamente significativas. Además, constituyen el crecimiento interanual más alto desde el año 2010, cuando inició la Enaho excluyendo el efecto rebote del año 2021, luego de la importante caída en los ingresos en el 2020 producto de la pandemia del covid-19.

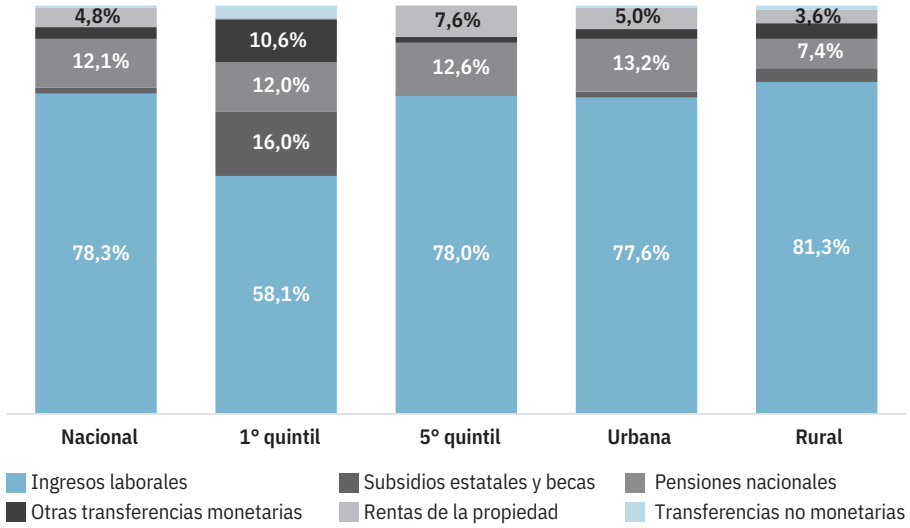
Tal y como ha señalado este *Informe* en ediciones anteriores, los ingresos laborales continúan como la principal fuente de recursos de los hogares costarricenses, aunque las transferencias monetarias mantienen un papel relevante entre los de menor ingreso. Los subsidios estatales y las becas destacan una fuerte concentración en los grupos más vulnerables, mientras que las diferencias entre zonas urbanas y rurales evidencian la importancia del territorio en la composición de los ingresos.

El ingreso total neto de los hogares se compone de los siguientes rubros generales: ingresos laborales, rentas de la propiedad, transferencias monetarias y transferencias no monetarias. A su vez, las transferencias monetarias pueden dividirse en dos grandes grupos: los subsidios estatales y las otras transferencias monetarias. El primer grupo incluye las pensiones del régimen no contributivo, las transferencias del IMAS, otros subsidios estatales y las becas para estudiar. El segundo comprende las pensiones alimentarias, las pensiones nacionales y extranjeras, las remesas, las transferencias recibidas de personas dentro del país y un componente residual de otras transferencias. Finalmente, las transferencias no monetarias corresponden a los aportes en especie que recibe el hogar.

En el 2025, los ingresos laborales constituyeron la principal fuente de recursos de las familias, al representar el 78,3% del ingreso total neto (gráfico 2.12). Sin embargo, su importancia varía según los estratos extremos: mientras aportan el 58,1% en los hogares del primer quintil (20% de menor ingreso), alcanzan el 78,0% en el quintil de mayor ingreso. En contraste, las transferencias monetarias tienen un peso mucho mayor entre los hogares más pobres, donde representan el 38,5% del ingreso total, frente al 14,3% en el quintil superior.

Gráfico 2.12

**Composición del ingreso total neto de los hogares, según quintil[a/] y zona. 2025**




a/ Los hogares se dividen en cinco grupos de igual tamaño (quintiles) con base en el ingreso per cápita. El primer quintil es el de menor ingreso (20% más pobre), el quinto quintil el mayor. Otras transferencias monetarias incluyen: pensiones alimentarias, pensiones extranjeras, transferencias del extranjero (remesas), transferencias dentro del país y otras transferencias (residual).
Fuente: Fernández (2026a) con datos de la Enaho del INEC.

Otras diferencias importantes se dan en los subsidios estatales y las becas. En el primer quintil estos aportan cerca del 16% del ingreso total, impulsados principalmente por las pensiones del régimen no contributivo y las transferencias del IMAS, mientras que en el quintil más alto su participación es casi nula. Esto confirma el carácter progresivo y focalizado de estas transferencias públicas.

También se observan diferencias territoriales. Los hogares rurales dependen, en mayor medida, de los ingresos laborales (el 81,3% frente al 77,6% en la urbana) y registran una participación relativamente mayor de los subsidios estatales y de transferencias no monetarias.

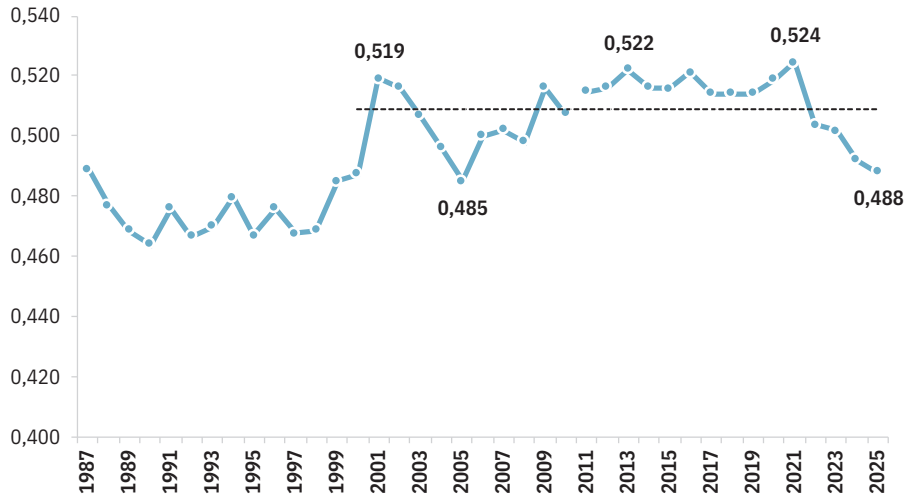
Un indicador muy utilizado en el estudio de la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini[13]. En el 2025, se estimó para Costa Rica en 0,488 sin cambios estadísticamente significativos con respecto al año anterior (gráfico 2.13). Esta cifra se ubica por debajo del promedio de los últimos 24 años 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 este indicador 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. En esta metodología, los hogares se dividen en diez grupos iguales al ordenarlos según su ingreso per cápita. En julio del 2025, el primer decil (10% de menor ingreso) recibió apenas un 1,6% y el décimo concentró el 30,8% del total, para una relación de 19,4 veces, una cifra baja si se compara con el período 2010-2024, pues el pico se alcanzó en el 2015 cuando fue de 27,2 veces.

Este capítulo ha señalado que las estimaciones de las encuestas sobre los

Gráfico 2.13

**Evolución del coeficiente de Gini[a/], por año**

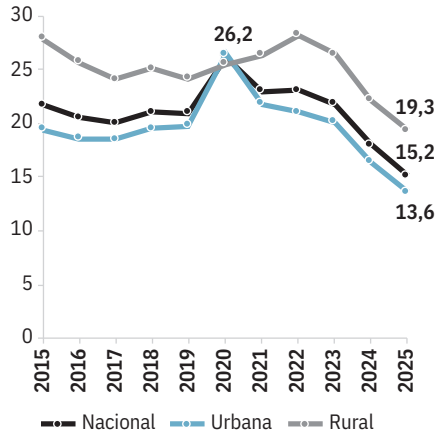



a/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Las personas son ordenadas ascendentemente según el ingreso neto per cápita del hogar. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. La línea horizontal representa el promedio 2000-2024. En el año 2010 se dio un cambio metodológico, por lo que las cifras no son comparables con el período anterior.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

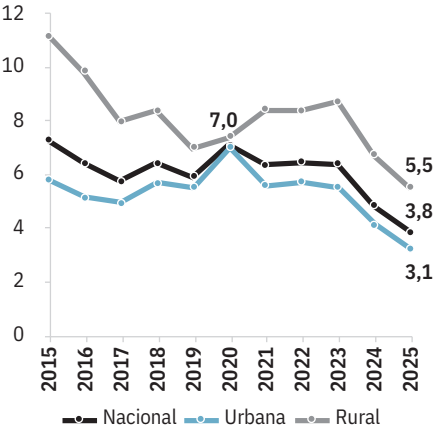
Gráfico 2.14

**Incidencia de la pobreza total y extrema, por año, según zona de residencia[a/]**
(porcentaje de hogares)

a) Pobreza total




b) Pobreza extrema




a/ En el año 2020 la tendencia se ve afectada por la pandemia por Covid-19.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de las Enaho del INEC.

ingresos de los hogares presentan fuertes limitaciones para captar los extremos más ricos (residencias de lujo que tienen privacidad y seguridad) y más pobres (asentamientos informales). Por ello, es importante utilizar otras fuentes de información que complementen los datos de la Enaho. Un estudio novedoso en esta línea se presentó en el Informe *Estado de la Nación 2023*, cuyos resultados evidenciaron que la desigualdad es sustancialmente más amplia a la que registró el INEC (Zúñiga-Cordero, 2023). Esto ocurre porque las poblaciones de altos ingresos reúnen una mayor proporción de la riqueza que la reportada por la fuente tradicional. Además, al introducir la comparación internacional, Costa Rica destaca entre los países con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, no solo con respecto a los países más desarrollados, sino también en el contexto latinoamericano. Más adelante en este capítulo se realiza una comparación internacional del efecto redistributivo que tienen varios instrumentos fiscales. Finalmente, quedan pendiente hacer estudios sobre la distribución de la riqueza en el país, tema que no ha sido posible efectuar por la falta de aproximación metodológica y de información.

## Menor tamaño de hogares y transferencias sostienen reducción de la pobreza en el 2025

Entre el 2024 y el 2025, el país registró una nueva disminución en la incidencia de la pobreza por ingresos[14] de 2,8 puntos porcentuales, al pasar de un 18% de los hogares a un 15,2%. Este porcentaje equivale a 286.000 hogares pobres, casi 41.000 menos que en el 2024. La pobreza extrema bajó un punto porcentual, a un 3,8%, que se traduce en 71.000 hogares pobres extremos a julio del 2025.

Si se amplía el período, entre el 2015 y el 2025 es posible identificar tres etapas de evolución de la incidencia de la pobreza (gráfico 2.14). La primera corresponde a los años previos a la pandemia (2015-2019), caracterizados por niveles relativamente estables, con tasas cercanas al 20% de los hogares. La segunda coincide con la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por covid-19 (2020), cuando el país experimentó un incremento abrupto y alcanzó el 26,2%. Por último, en los años posteriores se observa una reducción sostenida, hasta registrar en el 2025 el porcentaje más bajo del período. Una trayectoria similar se observa en la pobreza extrema y en la desagregación urbano-rural.

Durante todo el período, la incidencia de la pobreza total y extrema fue sistemáticamente mayor en las zonas rurales, lo que mantuvo una brecha territorial que sobrevivió, tanto al incremento asociado con la pandemia como a la recuperación posterior. No obstante, las diferencias entre ambas se estrecharon 7,2 puntos porcentuales en el 2022 y 5,7 en el 2025. A pesar de esto, cuando se calcula la distribución de los hogares pobres, dos de cada tres residen en zonas urbanas, por lo que atenderlas a ambas es igual de prioritario, mediante programas específicos y diferenciados.

Los resultados ordenados de mayor a menor reducción de la pobreza regional entre el 2024 y el 2025 es el siguiente: Brunca (-6,8 puntos porcentuales), Chorotega (-5,6), Pacífico Central (-4,0), Huetar Norte (-3,1), Caribe (-2,4) y Central (-2,0); solo las dos primeras variaciones son estadísticamente significativas. Las regiones Huetar Caribe y Brunca persisten como las de mayor pobreza (23,8% y 24,9%, respectivamente). Como es usual, la Región Central ostenta los niveles más bajos (10,8%).

Al igual que en el *Informe* anterior, cuando se presenta un cambio estadísticamente significativo en la pobreza se analizan los factores asociados a dicho resultado. Para abordar este objetivo se dispone del estudio de Fernández (2026b), el cual utiliza la información del semipanel de las Enaho del INEC, un set de datos que da seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos, ya que recupera aproximadamente a la mitad de la muestra de las encuestas de un año al otro, lo cual permite observar, de forma directa, los cambios experimentados en las variables relacionadas con la estimación de la pobreza con el método de ingresos, para cada hogar y persona incluida en el semipanel. Los detalles metodológicos se exponen en un anexo al final de este capítulo.

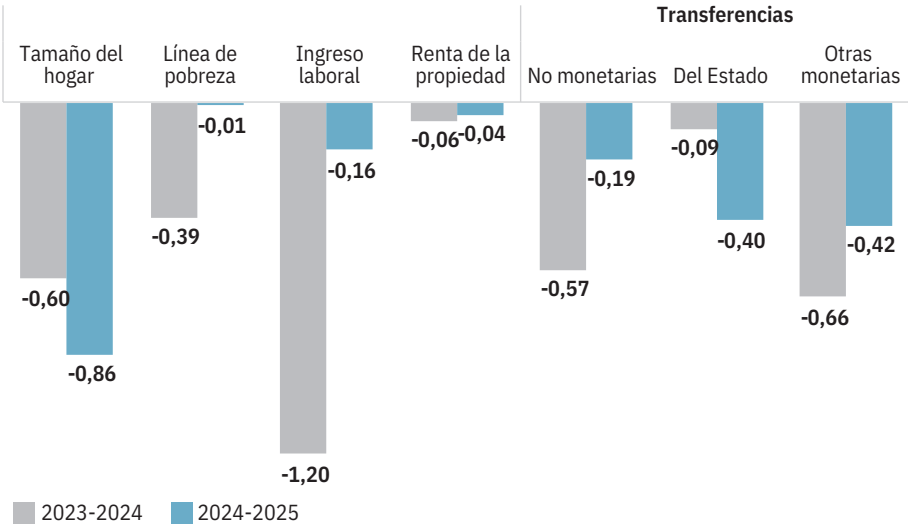
La pobreza por ingresos (monetaria) es el resultado de la interacción simultánea de múltiples factores que afectan el ingreso disponible de los hogares y, por consiguiente, su posición respecto de la línea oficial de pobreza. Para identificar la importancia relativa de cada uno de estos factores, Fernández (2026b) utiliza una descomposición basada en valores de *Shapley*, que permite atribuir el cambio observado a la contribución marginal de cada componente del ingreso, de los cambios demográficos y de las variaciones en la línea oficial de pobreza.[15]

Pequeñas variaciones en cualquiera de los factores anteriores afectan la estimación de la pobreza, especialmente si la línea es solo un valor de referencia. Un hogar puede experimentar cambios en su nivel de ingreso per cápita debido al efecto combinado de dos o más factores que varían simultáneamente. Por ejemplo, podría tener mejoras en el ingreso laboral porque uno de sus miembros, que estuvo desempleado, encontró trabajo y, al mismo tiempo, recibió dinero extra de familiares o de un beneficio social para solventar carencias.

Los resultados de la variación en la pobreza en el 2024 y el 2025 evidencian que responde a diversos factores (gráfico 2.15). El más relevante fue la reducción en el tamaño del hogar, que contribuyó en el 2025 con un 41%, seguida por las otras transferencias monetarias (como las pensiones nacionales, extranjeras y alimentarias) y las transferencias del Estado, cada una con un aporte del 20%. En comparación con la disminución que se dio en el año previo (entre el 2023 y el 2024) destaca la pérdida de importancia del ingreso laboral y, en menor medida, de las transferencias no monetarias; junto con el aumento del efecto del tamaño del hogar y las transferencias del Estado. Más adelante se explican los resultados de esta descomposición para un período más largo (2015-2025).

Gráfico 2.15

**Descomposición[a/] de la disminución de la pobreza por ingresos, según año. Semipanel[b/] 2023-2024 y 2024-2025**
(puntos porcentuales)




a/ Para identificar la importancia relativa de los factores en el cambio interanual de la pobreza, se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el anexo metodológico.
b/ Un semipanel corresponde a un set de datos que da seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos.
Fuente: Fernández (2026b) con datos del semipanel de las Enaho, del INEC.

## Hogares más pequeños y transferencias públicas venían reduciendo la pobreza, tras la pandemia se sumó el ingreso laboral y otras transferencias privadas

Como ha señalado el *Informe Estado de la Nación* en ediciones anteriores, la pobreza no es un fenómeno estático; por el contrario, cada año, numerosos

hogares entran y salen de esta condición, lo que mantiene a amplios sectores de la población en un contexto de vulnerabilidad social constante, independientemente de que sean clasificados como pobres o no pobres en un momento determinado.

La investigación de Fernández (2026b) utiliza la información de ocho semipaneles de las Enaho del INEC del período 2015-2025, los cuales dan seguimiento a los mismos hogares en dos años consecutivos, lo cual le permite distinguir entre factores estructurales y coyunturales que han estado asociados a la movilidad de la pobreza. Entre los primeros destacan la reducción del tamaño de los hogares y el efecto persistente de las transferencias, entre los segundos sobresale el ingreso laboral, cuya influencia ha variado en la última década.

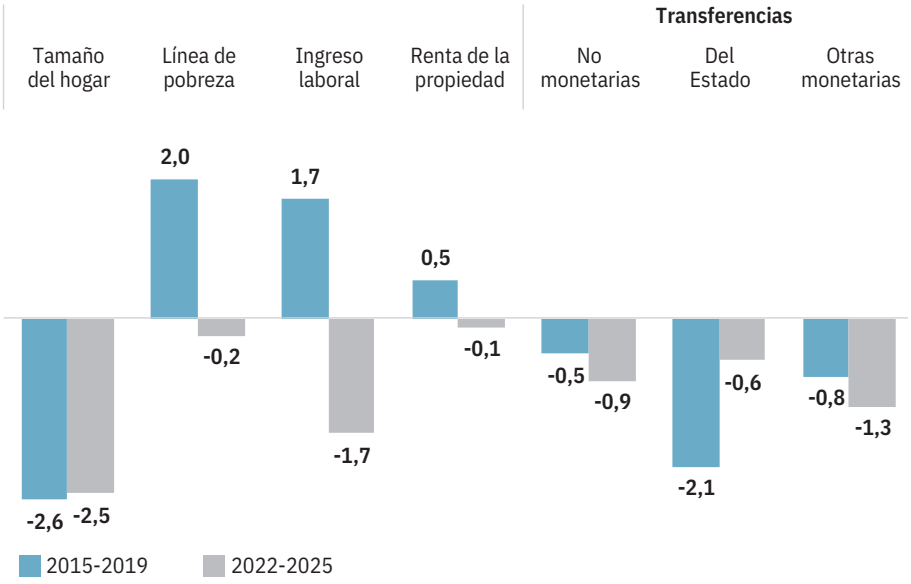
En general, los resultados muestran que la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica no puede atribuirse exclusivamente al mercado laboral o a las políticas de transferencias. Más bien responde a la convergencia de varios factores que interactúan y se refuerzan entre sí: una mejora de la inserción laboral y la formalización de los hogares que lograron salir de la pobreza, la persistencia de cambios demográficos que aumentan el ingreso per cápita disponible y el aporte continuo de distintas modalidades de transferencias monetarias y no monetarias. La importancia relativa de estos factores, además, difiere entre las zonas urbanas y rurales.

En cada período interanual analizado, entre un 15% y un 20% de los hogares cambió de condición de pobreza, ya fuera al ingresar o salir de ella. Esto indica que, pese a la relativa estabilidad de las tasas agregadas durante la mayor parte del período analizado, se registra una dinámica significativa de movilidad entre hogares pobres y no pobres.

La pandemia alteró temporalmente este equilibrio. En el período 2019-2020, los hogares que ingresaron a la pobreza (12,5%) superaron ampliamente a quienes lograron salir de ella (7,7%), lo cual provocó un aumento neto. Más tarde, entre el 2022 y el 2025, se observó el patrón contrario: las salidas superaron sistemáticamente a las entradas, y esto permitió una reducción sostenida de la incidencia de la pobreza.

Gráfico 2.16

**Descomposición[a/] de los factores asociados con la disminución de la pobreza por ingresos, según período[b/]**
(puntos porcentuales)




a/ Corresponden a los aportes acumulados en cada período expresados en puntos porcentuales. Las barras negativas (por debajo del eje) indican factores que contribuyeron a reducir la pobreza, mientras que las positivas representan aquellos que tendieron a incrementarla. La suma de las contribuciones reproduce el cambio acumulado observado en la pobreza en cada período. Para identificar la importancia relativa de los factores se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el anexo metodológico.
b/ Las estimaciones utilizan los semipaneles de las Enaho, los cuales que dan seguimiento a los mismos hogares dos años consecutivos.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

Desde la perspectiva de la movilidad social, este resultado indica que la pobreza no debe entenderse solo como una condición permanente de ciertos hogares, sino también como una vulnerabilidad para un conjunto más amplio que oscila constantemente alrededor de la línea de pobreza, según las condiciones de acceso al mercado laboral y a las transferencias monetarias.

Un primer hallazgo más estructural del estudio de Fernández (2026b) es el papel que ha tenido el tamaño del hogar, asociado a las transformaciones demográficas de la sociedad costarricense. La reducción del número promedio de integrantes contribuyó a disminuir la pobreza de manera sistemática durante toda la década (gráfico 2.16). Su aporte acumulado fue casi idéntico antes y después de la pandemia: -2,6 puntos porcentuales entre el 2015 y el 2019 y -2,5 puntos entre el 2022 y el 2025.

A diferencia de otros determinantes, este efecto no depende del ciclo económico ni de coyunturas específicas. Por ello, el estudio lo identifica como un determinante estructural de largo plazo. Al disminuir el número de personas que dependen de los ingresos del hogar, aumenta de forma automática el ingreso per cápita disponible y mejora la posición relativa del hogar respecto a la línea de pobreza.

Un segundo hallazgo relevante es el papel del mercado laboral. El ingreso laboral constituye un factor asociado a la movilidad de la pobreza y el principal determinante coyuntural identificado. Sin embargo, su efecto cambió sustan-

cialmente entre períodos. Antes de la pandemia (2015-2019), los cambios en el ingreso laboral tendieron, en términos netos, a incrementar la pobreza. Por el contrario, entre el 2022 y el 2025 se convirtió en uno de los principales factores asociados a su reducción. Entre los hogares que lograron salir de la pobreza, el 73,3% incrementó sus ingresos laborales, mientras que solo el 5,5% registró reducciones. En contraste, entre quienes ingresaron a la pobreza, el 77,3% sufrió caídas en sus ingresos laborales y apenas un 4,2% obtuvo incrementos.

Los cambios no se limitaron al volumen de ingresos. El estudio encuentra que los hogares que salieron de la pobreza mejoraron simultáneamente varias dimensiones de su inserción laboral. Registraron aumentos en el número de personas ocupadas, más horas trabajadas, mayores ingresos laborales y una mayor formalización del empleo (Fernández, 2026b).

Particularmente relevante es el papel de la formalidad, pues un 16,3% de los hogares que salieron de la pobreza accedieron a un empleo formal, mientras que solo un 2,8% perdió esa condición. Entre los hogares que ingresaron a la pobreza ocurrió lo contrario: la pérdida de formalidad (17,5%) fue mucho más frecuente que su adquisición (3,4%).

Un tercer hallazgo es el papel de las transferencias monetarias como factor para reducir la pobreza durante todo el período analizado. Sin embargo, la composición de ese efecto cambió de manera significativa. Antes de la pandemia, el principal aporte provenía de las transferencias estatales, especialmente los subsidios, las becas y otros beneficios sociales. Entre el 2015 y el 2019 estas aportaron una reducción acumulada de -2,1 puntos porcentuales en la pobreza.

Después de la pandemia, su contribución disminuyó (-0,6 puntos porcentuales) y adquirieron mayor importancia otras transferencias monetarias, como las pensiones y las ayudas monetarias de familiares u otras organizaciones, cuyo aporte acumulado aumentó a -1,3 puntos porcentuales.

De este modo, los hogares que lograron salir de la pobreza presentaban, al inicio del período, condiciones relativamente más favorables que los que permanecieron en situación de pobreza. En promedio, contaban con un mejor clima educativo, hogares ligeramente más pequeños, un mayor número de personas ocupadas, una mayor proporción de empleo formal, con niveles de ingreso laboral relativamente mayores que los de otros hogares pobres. Estas diferencias iniciales sugieren que muchos de estos hogares se encontraban próximos al umbral de pobreza y que pequeñas mejoras en su inserción laboral fueron suficientes para superar dicha condición (Fernández, 2026b).

Un cuarto hallazgo demuestra una heterogeneidad territorial en los factores asociados al resultado de pobreza. Mientras la reducción reciente de la pobreza urbana estuvo más asociada a la recuperación del ingreso laboral, en las zonas rurales continuaron predominando los factores estructurales y las transferencias. Entre el 2022 y el 2025, el ingreso laboral explicó una reducción acumulada de -2,4 puntos porcentuales de la pobreza urbana, mientras que en la rural su contribución fue prácticamente nula (0,2 puntos).

Por el contrario, en la zona rural fueron determinantes la reducción del tamaño de los hogares, las transferencias monetarias y las no monetarias. Esto sugiere que las oportunidades asociadas al crecimiento económico y la recuperación del empleo no se distribuyeron de manera uniforme en el territorio nacional.

El gráfico 2.17 destaca dos dinámicas interesantes. En el período 2015-2019 se dieron fuertes efectos contrapuestos, especialmente en la zona rural donde la línea de pobreza y el ingreso laboral presionaron al alza, mientras el tamaño del hogar y las transferencias estatales redujeron la pobreza. Por su parte, en el período 2022-2025 la reducción fue más generalizada. A nivel nacional y en la zona urbana contribuyó el ingreso laboral; mientras que en la zona rural, la caída estuvo asociada principalmente con el tamaño del hogar y las transferencias.

Desde una perspectiva de política pública, estos resultados ayudan a identificar la naturaleza de los factores que han impulsado la reducción de la pobreza. Algunos de ellos reflejan mejoras en la capacidad autónoma para la generación de ingresos de los hogares, en particular las asociadas con el mercado laboral. Sin embargo, como se analizó en la sección anterior, tiene importantes deficiencias para generar oportunidades para segmentos de población de baja escolaridad, en ciertos territorios y actividades económicas. Otros corresponden a mecanismos de apoyo externo, como las distintas modalidades de transferencias monetarias y no monetarias, cuya continuidad depende de decisiones de terceros o de circunstancias que escapan al control de los propios hogares. Por último, existen factores demográficos, como la reducción del tamaño promedio, que modifican de forma permanente el ingreso per cápita disponible sin implicar cambios equivalentes en el ingreso total del hogar.

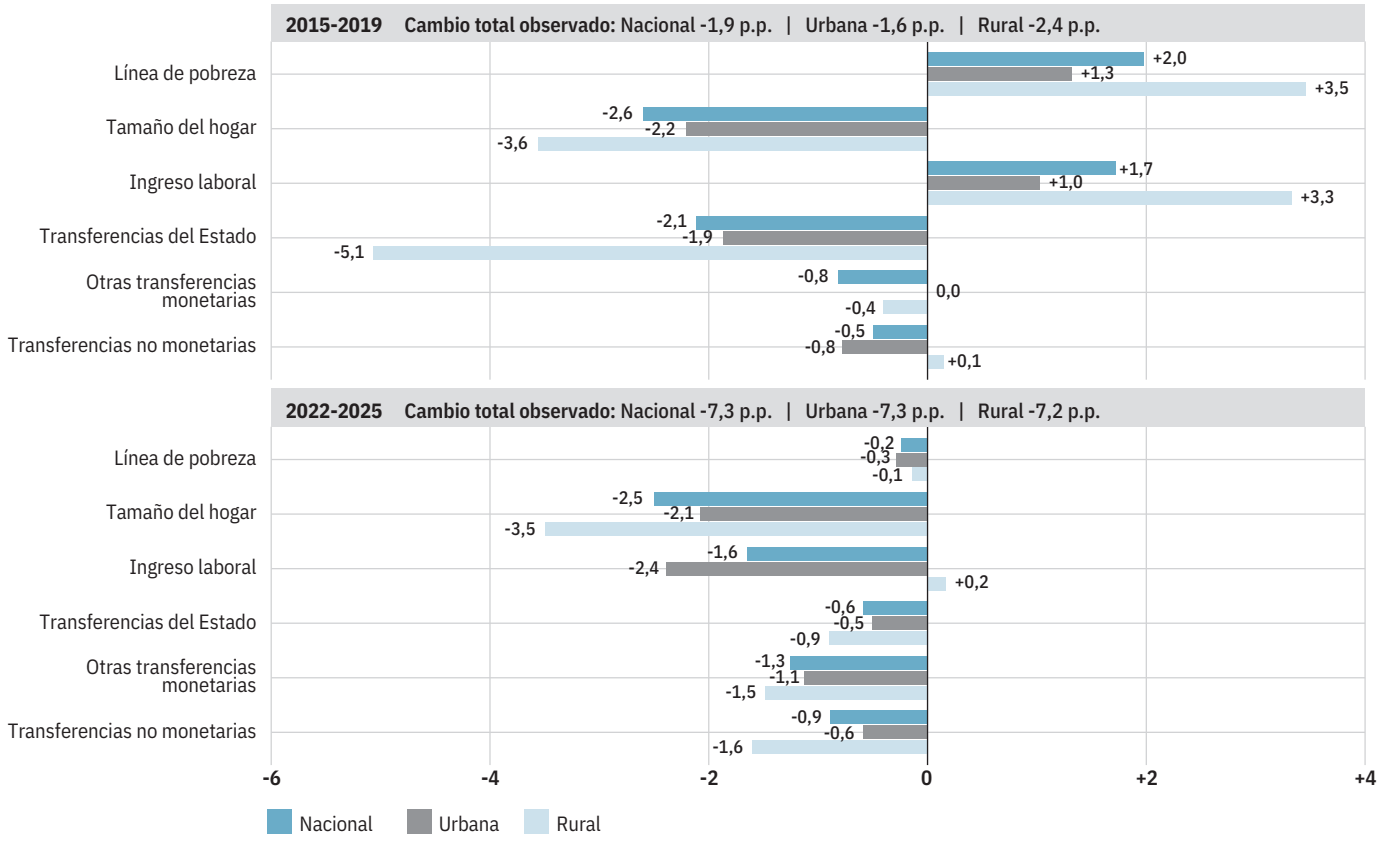
La convergencia de múltiples factores que actuaron en la reducción reciente de la pobreza monetaria constituye una fortaleza, pero a la vez un desafío para la política pública: fortalece la resiliencia del proceso al no depender de un único factor, también evidencia que parte de esa mejora se asocia a fuentes de ingreso cuya naturaleza y permanencia aún requieren de una mejor comprensión. Además, la sostenibilidad de estos avances depende del desempeño de la economía nacional y del entorno internacional, así como de las políticas de Estado en materia de empleo, fomento productivo, envejecimiento de la población, entre otras. Una eventual crisis económica o un deterioro de las condiciones externas podrían debilitar las fuentes de ingreso de los hogares y revertir, al menos parcialmente, los resultados registrados en materia de pobreza.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**FACTORES ASOCIADOS CON LA POBREZA**
véase Fernandez (2026b) en
**www.estadonacion.or.cr**

Gráfico 2.17

**Contribución de los principales determinantes[a/] del cambio en la pobreza por ingreso, según zona y período**
(puntos porcentuales)




a/ Corresponden a los aportes acumulados en cada período expresados en puntos porcentuales. Las barras negativas indican factores que contribuyeron a reducir la pobreza, mientras que las positivas aquellos que tendieron a incrementarla. La suma de las contribuciones reproduce el cambio acumulado observado en la pobreza en cada período. Se omite el aporte de las rentas de propiedad debido a su muy bajo valor. Para identificar la importancia relativa de los factores se utiliza una descomposición basada en valores de Shapley. Para más detalles, véase el anexo metodológico.
Fuente: Fernández (2026b) con datos de varios semipaneles de las Enaho del INEC.

## Patrones de consumo evidencian desigual capacidad de hogares para sostener su bienestar y refuerzan la función redistributiva del Estado

Las desigualdades entre los hogares costarricenses no dependen exclusivamente de las diferencias de ingresos. Como se ha explicado en este capítulo, también se relacionan con la inserción económica, las necesidades derivadas del curso de vida, las oportunidades que ofrece el lugar de residencia (el territorio) y las posibilidades de disfrutar bienes y servicios diversos.

En los últimos veinte años, la estructura del gasto de los hogares costarricenses ha experimentado una recomposición gradual de las prioridades, sin que se haya dado una transformación radical en la matriz de consumo. La evidencia empírica demuestra que los rubros esenciales de alimentos, transporte y vivienda continúan absorbiendo cerca de la mitad del presupuesto familiar, lo cual confirma la rigidez estructural de las necesidades básicas frente al gasto discrecional. El cambio más significativo del período está relacionado con los costos de movilidad y habitabilidad[16]. Esto refleja un aumento de los gastos derivados de las dinámicas urbanas, especialmente en contextos de movilidad y transporte no planificados, así como el acceso a las tecnologías de comunicación y el gasto privado en algunos servicios como educación y salud.

En el período más reciente, aunque la alimentación sigue imperando en la canasta de consumo del hogar, su peso relativo descendió 4,2 puntos porcentuales entre el 2018 y el 2024, para situarse en un 20,2%. Este descenso no necesariamente refleja una holgura financiera, sino un desplazamiento del gasto para cubrir rubros de alta aceleración; por ejemplo, la adquisición de vehículos, el cuidado personal y el alquiler de la vivienda.

Este capítulo identifica seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo, en los que coexisten distintas condiciones de bienestar y vulnerabilidad. Mientras un tercio de los hogares logra estructurar una canasta muy diversificada, la alta concentración del gasto en necesidades básicas (alimentos y vivienda) actúa como una limitante estructural para los tres grupos más rezagados (otro tercio de hogares). La canalización mayoritaria de recursos privados hacia la subsistencia delimita y restringe las posibilidades de diversificar el consumo hacia dimensiones que potencien la calidad de vida de las personas, tales como la educación, la cultura, el deporte y la recreación.

Los patrones de gasto observados constituyen un reflejo empírico de las oportunidades efectivas de desarrollo humano y de su grado de mercantilización. De acuerdo con Martínez Franzoni (2007), este último concepto alude a la sustitución de los derechos sociales universales por bienes y servicios que se compran y venden en el mercado, de modo que el bienestar de un hogar queda condicionado a su nivel de ingresos. En este contexto, el acceso a bienes y servicios fundamentales para la movilidad social, como la educación, la salud y la recreación, depende en gran medida de la interacción entre los ingresos de los hogares y la cobertura de los programas y servicios públicos.

Cuando los hogares se ven obligados a mercantilizar su bienestar, por ejemplo, al asumir altos costos por el transporte, la salud, la educación o la vivienda, se erosiona la acumulación de capacidades individuales. Por lo tanto, la acción pública y la provisión de bienes colectivos de calidad emergen como mecanismos urgentes para desmercantilizar el umbral mínimo de vida digna y corregir las profundas desigualdades en las condiciones de vida de la población costarricense. Esta ruta la siguió Costa Rica décadas atrás y le permitió acumular logros importantes en su desarrollo humano sostenible.

## Transporte, vivienda, salud y comunicaciones ganan peso en el gasto de los hogares

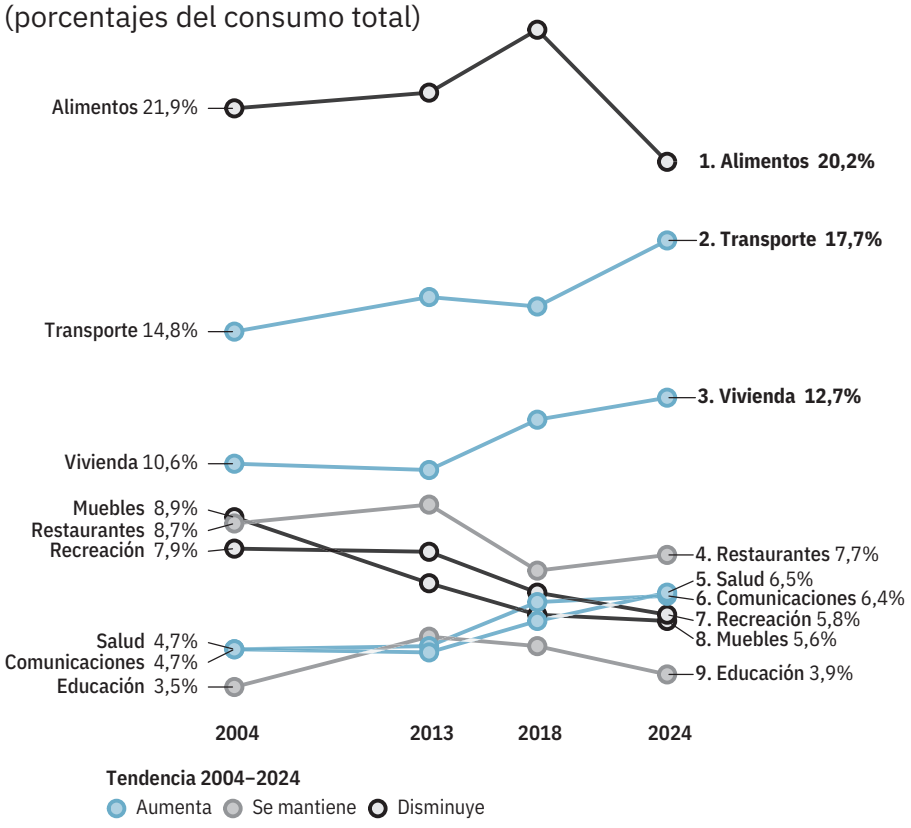
La distribución de la estructura de consumo promedio por hogar en los últimos veinte años ha mostrado cambios graduales, más que a una transformación radical. Los rubros considerados esenciales, como los alimentos, el transporte y la vivienda mantienen un fuerte peso, con cerca de la mitad del gasto (gráfico 2.18). Otros aumentan su peso relativo, ya sea porque son servicios más costosos en el mercado o porque han desmejorado el acceso al servicio público.

El cambio más relevante durante este período, medido en puntos porcentuales, corresponde al aumento de los gastos asociados al transporte, cuya participación pasó del 14,8% al 17,7% en el 2024. También se incrementó vivienda y servicios básicos, del 10,6% al 12,7%; así como salud (del 4,7% al 6,5%) y comunicaciones (del 4,7% al 6,4%). Estas variaciones sugieren una creciente relevancia de los costos asociados a la movilidad, los servicios esenciales del hogar, el acceso a las tecnologías de comunicación y a las necesidades de atención en salud.

Por el contrario, varios rubros vinculados al equipamiento del hogar y al consumo discrecional redujeron su participación. Entre el 2004 y el 2024, disminuyó el peso de muebles y artículos para la vivienda (del 8,9% al 5,6%), prendas de vestir y calzado (del 6,9% al 4,5%) y recreación y cultura (del 7,9% al 5,8%).

Gráfico 2.18

**Distribución del gasto[a/] de consumo[b/] promedio del hogar, por rubro, según año de medición**
(porcentajes del consumo total)




a/ Gasto a precios corrientes publicados por el INEC.
b/ La descripción de cada grupo se simplificó para facilitar la interpretación visual. A continuación, se detallan esos casos: alimentos, tabaco y bebidas; vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles; restaurantes y hoteles; recreación y cultura; muebles, artículos para el hogar y conservación ordinaria del hogar.
Fuente: Elaboración propia con base en INEC (2025).

La participación de educación también se redujo con respecto al 2013, pues había mostrado un aumento significativo en ese año con respecto al 2004 (del 3,5% al 5,1%).

El comportamiento de los alimentos merece una mención particular. Aunque continúan siendo el principal rubro del gasto de los hogares, su participación se mantuvo relativamente estable durante gran parte del período e incluso aumentó hasta alcanzar el 24,4% en el 2018. Sin embargo, para el 2024 descendió a un 20,2%, ubicándose por debajo del nivel registrado en el 2004 (21,9%).

Esta reducción reciente se da en un contexto donde otros rubros adquirieron mayor protagonismo. Entre el 2018 y el 2024 sobresalen en orden de aumento el grupo que aglutina cuidado personal, protección social, bienes y servicios diversos; los servicios médicos y de hospital, información y comunicación, y prendas de vestir y calzado.

Si se analizan los diez principales subgrupos de gasto, destacan entre los más importantes y de mayor crecimiento la adquisición de vehículos, con un aumento del 62,7% entre el 2018 y el 2024, el cuidado personal (36,5%), el alquiler de vivienda (23,7%), los servicios de comunicación (16,2%) y los alimentos fuera del hogar (3,5%). De este grupo de más consumo, redujeron significativamente el gasto promedio panes y cereales (-31,7%), carnes (-20,1%) y los servicios de electricidad, gas y otros combustibles (-10,7%) (INEC, 2025).

## Alta concentración del gasto en alimentación y vivienda reduce el margen de los hogares para destinar recursos a otros ámbitos del bienestar

Los patrones de consumo de los hogares costarricenses en el 2024 muestran formas diferenciadas de asignación del gasto, las cuales van desde estructuras altamente concentradas en necesidades básicas hasta canastas de consumo más diversificadas, asociadas a distintas prioridades de bienestar y uso de los recursos disponibles. Los datos revelan que el peso que tienen los gastos en alimentos y vivienda condicionan el grado de diversificación del consumo hacia otros bienes y servicios.

Estos resultados se derivan de una investigación de Vargas-Valverde *et al.* (2026) como insumo para este capítulo, quienes aplicaron una metodología para segmentar los hogares según sus patrones de la estructura de consumo, utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2024) del INEC (recuadro 2.3).

Este análisis identifica seis grupos de hogares con distintos estilos de asignación del gasto de consumo (figura 2.3), cuyo eje central gira alrededor de:

### Recuadro 2.3

### Metodología aplicada para identificar los patrones de gasto de consumo de los hogares

El enfoque de capacidades de Sen (1999) plantea que el desarrollo humano depende de la expansión de las libertades y oportunidades reales que tienen las personas para llevar adelante los proyectos de vida que valoran. Nussbaum (2011) complementa este planteamiento al proponer una lista de capacidades centrales que toda sociedad debería garantizar como umbral mínimo para una vida digna. Por ejemplo, el gasto en educación puede interpretarse como una expansión de las capacidades relacionadas con el pensamiento y el aprendizaje, los gastos en movilidad como una ampliación del control sobre el entorno, y los montos destinados a la recreación y participación social como oportunidades para fortalecer la afiliación y el desarrollo personal.

Las capacidades individuales no dependen exclusivamente de los recursos privados de los hogares, sino también de las condiciones institucionales que facilitan o restringen su ejercicio. La literatura sobre el Estado de bienestar destaca que la provisión de bienes y servicios públicos constituye un mecanismo fundamental para ampliar oportunidades y reducir desigualdades de origen. Esping-Andersen (1990) argumenta que esto contribuye a la desmercantilización del bienestar, al permitir que las personas satisfagan necesidades fundamentales sin depender exclusivamente de su capacidad de compra en el mercado. La Cepal (2016) ha señalado que la acción pública desempeña un papel central en la construcción de mayores niveles de igualdad en la región más desigual del mundo. Desde esta perspectiva, los patrones de gasto de consumo observados en los hogares reflejan no sólo diferencias de ingreso, sino también desigualdades en el acceso a capacidades y oportunidades que son moldeadas por la interacción entre recursos privados, instituciones públicas y condiciones territoriales.

Para identificar las desigualdades en los patrones de consumo de los hogares costarricenses se aplicaron técnicas de análisis multivariado a los datos recopilados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2024) realizada por el INEC. Como punto de partida, los gastos se agrupan en doce grandes rubros, que incluyen por ejemplo alimentación, vivienda, salud, transporte, comunicaciones, recreación, educación, restaurantes y hoteles, entre otros bienes y servicios. Luego se aplica un análisis factorial para resumir la información en grandes dimensiones de consumo. Los tres factores resultantes tienen lógicas de bienestar diferenciadas: i) consumo doméstico esencial[17]; ii) servicios fijos, conectividad y movilidad[18]; iii) capital humano y esparcimiento.[19]

Posteriormente, se efectúa un análisis de conglomerados (*clustering*) con esas tres dimensiones de consumo, usando el algoritmo K-means. De esta manera, los resultados obtenidos agrupan los hogares con perfiles similares en las dimensiones de consumo, que, a su vez, se diferencian con el resto. Por último, los conglomerados fueron perfilados con indicadores sociodemográficos, educativos, laborales y territoriales. Para más detalles metodológicos, véase el anexo al final de este capítulo.

Fuente: Vargas-Valverde *et al.* (2026).

Figura 2.3

**Perfil general[a/] de los conglomerados de hogares según sus patrones de consumo. 2024**

**1 Hogares con gasto intensivo en servicios cotidianos y movilidad (13%)**

**Principales rubros de gasto:** **vivienda (21%)**, transporte (15%), consumo fuera del hogar (13%), comunicaciones (12%), alimentos (11%), salud (5%)

- **Ingreso total:** 952.002 colones
- **Por persona:** 448.260 colones

**2 Hogares con gasto centrado en sostenimiento familiar (15%)**

**Principales rubros de gasto:** **alimentos (29%)**, vivienda (16%), transporte (11%), comunicaciones (9%), prendas de vestir (7%), muebles (5%)

- **Ingreso total:** 564.431 colones
- **Por persona:** 180.623 colones

**3 Hogares con gasto centralizado en necesidades básicas (11%)**

**Principales rubros de gasto:** **alimentos (35%),** vivienda (20%), comunicaciones (9%), transporte (6%), muebles (6%), salud (5%)

- **Ingreso total:** 337.573 colones
- **Por persona:** 184.128 colones

**4 Hogares con gasto más diversificado (33%)**

**Principales rubros de gasto:** **alimentos (18%),** transporte (17%), vivienda (12%), comunicaciones (8%), consumo fuera del hogar (8%), salud (5%), recreación (6%), educación (5%)

- **Ingreso total:** 2.064.766 colones
- **Por persona:** 807.022 colones

**5 Hogares con gasto dominante en vivienda (5%)**

**Principales rubros de gasto:** **vivienda (29%)**, alimentos (21%), consumo fuera del hogar (12%), comunicaciones (10%), transporte (9%), prendas de vestir (5%)

- **Ingreso total:** 380.760 colones
- **Por persona:** 236.889 colones

**6 Hogares con gasto equilibrado entre necesidades y servicios cotidianos (23%)**

**Principales rubros de gasto:** **alimentos (23%),** vivienda (16%), transporte (12%), consumo fuera del hogar (11%), comunicaciones (9%), muebles (7%), salud (6%)

- **Ingreso total:** 928.904 colones
- **Por persona:** 496.847 colones

a/ El porcentaje que se indica en la descripción de cada conglomerado corresponde a la proporción de hogares que pertenece a cada uno. Se reporta el ingreso total mensual promedio del hogar y el promedio por persona. En el detalle de los rubros que más se consumen, el porcentaje indica cuánto representa del gasto de consumo total.

Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026), con datos de la Enigh 2024, del INEC.

- la satisfacción de necesidades básicas (conglomerado 3);
- la vivienda (conglomerado 5);
- los servicios cotidianos y la movilidad (conglomerado 1);
- el sostenimiento familiar (conglomerado 2);
- una combinación equilibrada de rubros entre necesidades básicas y servicios cotidianos (conglomerado 6);
- una estructura de consumo más diversificada (conglomerado 4).

La principal diferencia entre conglomerados radica en el nivel de concentración del gasto en determinadas categorías. Algunos hogares destinan más de la mitad de su presupuesto de consumo a alimentos y vivienda, mientras que otros pueden distribuir sus recursos de manera más equilibrada.

El peso que representa el gasto destinado a la compra de alimentos y a la vivienda son los principales rubros que diferencian los conglomerados. Los alimentos ocupan el primer lugar en cuatro de los seis grupos, con participaciones que oscilan entre el 17,7% y el 34,9%. La vivienda, el agua y la electricidad constituyen el principal rubro en dos conglomerados y fluctúan entre el 12,3% y el 29,4% del gasto total.

La proporción del gasto que destinen a los rubros anteriores definen las posibilidades que tienen los hogares para diversificar su consumo. Mientras algunos grupos concentran su gasto en unos pocos bienes y servicios, otros presentan distribuciones más equilibradas entre alimentación, transporte, vivienda, salud, recreación, educación y cuidado personal. El conglomerado 4 es el que exhibe la mayor diversificación de su estructura de consumo.

De este modo, el gasto asociado a los servicios de educación y a la recreación, deportes y cultura revelan las mayores diferencias relativas, pues constituyen los rubros más discrecionales. La participación del gasto en educación varía entre un 0,2% en algunos conglomerados y

un 4,8% en el más alto. Del mismo modo, la recreación oscila entre un 1,3% y un 5,9%. Estas categorías muestran una heterogeneidad considerable en comparación con las otras.

## Desventajas educativas, laborales y territoriales se asocian con mayor concentración del gasto de hogares en necesidades básicas y refuerzan la importancia de la provisión pública

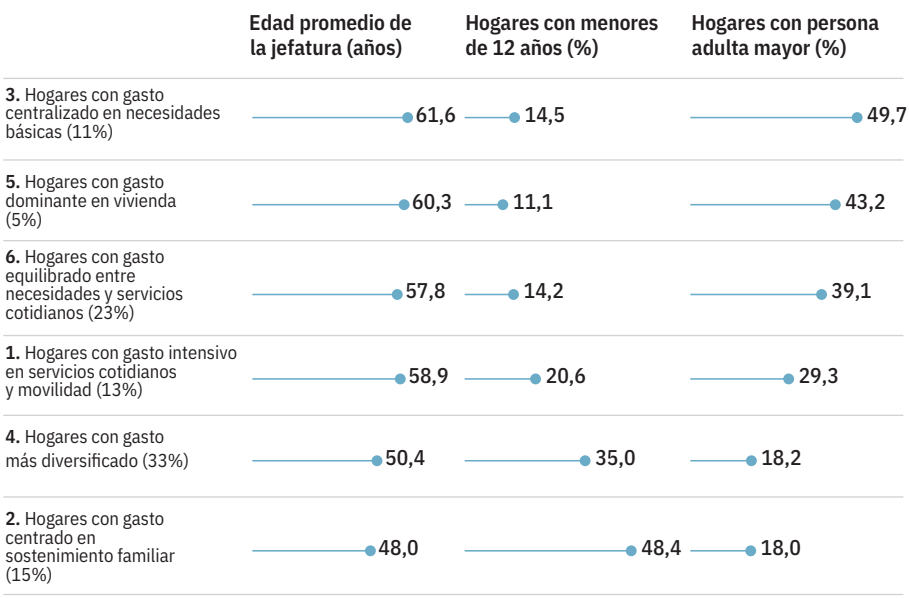
El análisis de los conglomerados resalta algo más complejo que solo las diferencias en las canastas de consumo. Dos grupos pueden tener ingresos promedio relativamente cercanos pero su estructura de gasto es muy distinta. Existen distintos perfiles de bienestar y vulnerabilidad asociados a la crianza, al envejecimiento, a la tipología de los hogares, a los territorios y a la inserción económica.

A este punto no interesa un análisis descriptivo de cada conglomerado, sino identificar semejanzas y diferencias en sus estilos de vida aproximados con los patrones de gasto. El primer hallazgo plantea que el curso de vida de los hogares genera demandas de consumo y protección social diferenciadas. Los conglomerados destacan una clara segmentación demográfica. Por un lado, hay hogares asociados a las etapas de crianza, caracterizados por un mayor tamaño, presencia de menores de 12 años y predominio de hogares conyugales con hijos/as. Por otro lado, existen conglomerados asociados al envejecimiento de la población, con un promedio de edad de la jefatura superior a los 60 años y alta presencia de personas adultas mayores (gráfico 2.19).

Las necesidades por edad se reflejan en la estructura de gasto. Los hogares vinculados a la crianza presentan mayor importancia relativa en alimentos, educación, vestimenta y transporte. En contraste, los más envejecidos muestran mayor concentración en alimentos, el pago de la vivienda y los servicios de atención en salud.

Gráfico 2.19

**Indicadores demográficos seleccionados, según conglomerado de gasto de consumo de los hogares[a/]. 2024**




a/ Los hogares se clasificaron en seis grupos que tienen distintos estilos de asignación del gasto. En la descripción de cada conglomerado se especifica entre paréntesis el porcentaje de hogares que pertenece a cada uno.

Fuente: Vargas-Valverde *et al.* (2026) con datos de la Enigh 2024, del INEC.

El segundo hallazgo señala que los hogares con menores posibilidades de inversión privada podrían depender, en mayor medida, de la provisión de bienes y servicios públicos. La tipología identifica diferencias en los recursos que los hogares destinan a actividades asociadas con la formación de capacidades y la participación social. Solo uno de los conglomerados registra un consumo más diversificado, con los mayores gastos en comparación con el resto en educación (4,8%), recreación (5,9%), salud (6%) y transporte (16,7%). En contraste, los hogares con más vulnerabilidades debido a la concentración de su consumo en necesidades básicas tienen participaciones muy bajas en estos rubros (gráfico 2.20).

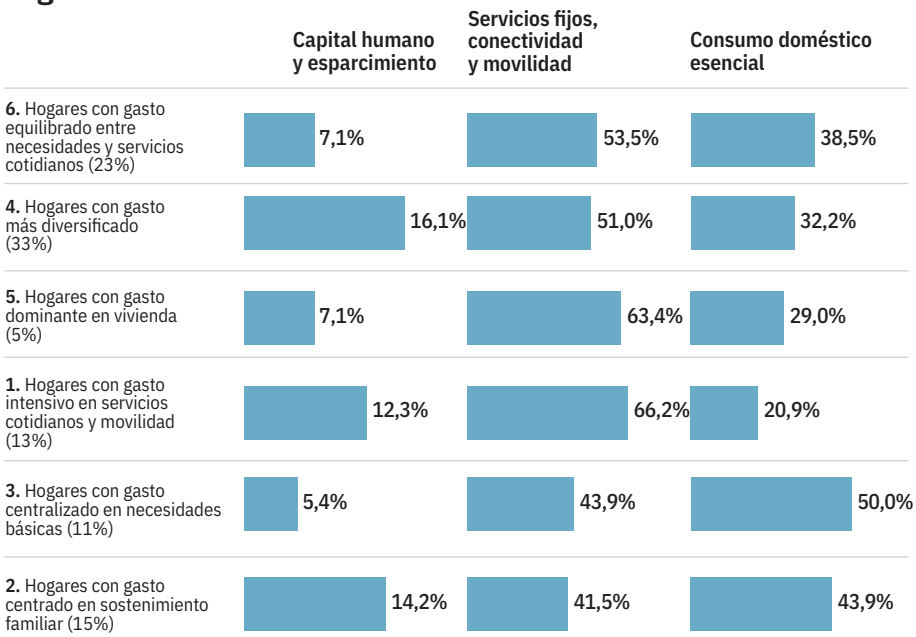
Para fortalecer la efectividad de las políticas de bienestar social, es importante adaptar las intervenciones a las etapas del curso de vida. Entre los hogares con menores de edad, la educación pública de calidad y ampliar las coberturas a los servicios de cuido son fundamentales para reducir las desigualdades de origen. Entre la población adulta mayor adquiere mayor relevancia los servicios de atención en salud y los sistemas de cuidados de largo plazo. El *Informe* anterior (PEN, 2025) analizó ampliamente este último tema.

El tercer hallazgo demuestra que las mayores oportunidades de participación económica favorecen patrones de consumo más diversificados. Los hogares tienen gastos distintos no solo por sus ingresos, o por las diferentes etapas del curso de vida, sino también porque participan de manera diferente en la estructura económica.

A modo de ejemplo, hay conglomerados con altos porcentajes de jefaturas de hogar con empleo, generalmente formal, los dos mayores ostentan promedios del 71% y al 84%, que tienen, además, alto nivel educativo, situación que les permite estructuras de gasto más diversificadas y una mayor presencia de rubros asociados a la recreación y la acumulación de capacidades futuras. Por su parte, otros grupos presentan altos porcentajes de jefaturas fuera de la fuerza de trabajo (casi del 50%), los cuales tienen baja escolaridad y concentran sus gastos en necesidades básicas inmediatas y servicios esenciales (gráfico 2.21).

## Gráfico 2.20

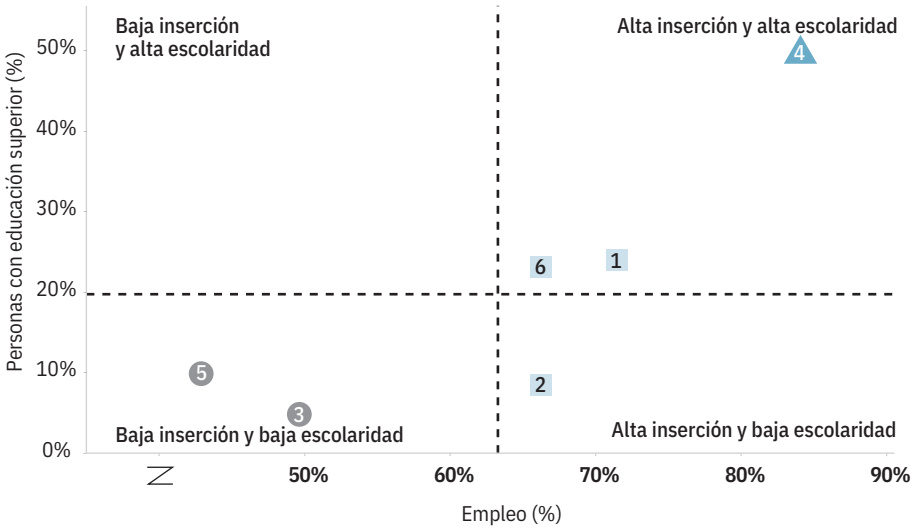
### Distribución del gasto en grandes dimensiones[a/], según conglomerados de gasto de consumo de los hogares[b/]. 2024




a/ La dimensión "capital humano y esparcimiento" agrupa educación; recreación y cultura; prendas de vestir y calzado. "Servicios fijos, conectividad y movilidad" suma vivienda, agua y electricidad; comunicación; transporte; restaurantes y servicios de alojamiento; salud. Finalmente "consumo doméstico esencial" incluye alimentos y bebidas; muebles y artículos del hogar; otros bienes y servicios diversos. Se excluye el rubro de bebidas alcohólicas y tabaco.
b/ Los hogares se clasificaron en seis grupos que tienen distintos estilos de asignación del gasto. En la descripción de cada conglomerado se especifica entre paréntesis el porcentaje de hogares que pertenece a cada uno.
Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026) con datos de la Enigh 2024, del INEC.

## Gráfico 2.21

### Inserción económica[a/] de la jefatura, según conglomerados de gasto de consumo de los hogares[b/]. 2024




Nota: las líneas de referencia corresponden al promedio simple de los seis conglomerados en cada indicador (empleo y educación superior). Se incluyen únicamente como referencia visual, para identificar qué conglomerados se ubican por encima o por debajo del promedio del conjunto.

a/ Se mide con dos indicadores: porcentaje de hogares cuya jefatura cumple con la condición de tener un empleo y cuántos poseen educación superior. Las líneas de referencia corresponden al promedio simple en cada indicador.
b/ Los hogares se clasificaron en seis conglomerados que tienen distintos estilos de asignación del gasto: 1) Hogares con gasto intensivo en servicios cotidianos y movilidad; 2) Hogares con gasto centrado en sostenimiento familiar; 3) Hogares con gasto centralizado en necesidades básicas; 4) Hogares con gasto más diversificado (33%); 5) Hogares con gasto dominante en vivienda; 6) Hogares con gasto equilibrado entre necesidades y servicios cotidianos.
Fuente: Vargas-Valverde *et al.*, (2026) con datos de la Enigh 2024, del INEC.

El cuarto hallazgo evidencia que el territorio está asociado a los estilos de vida de los hogares. El conglomerado de mayor ingreso promedio, mayor escolaridad, más empleo y diversificación del gasto, también presenta la mayor concentración de hogares urbanos (84%) y en la Región Central (75%). Por el contrario, los grupos con estructuras de consumo más concentradas en necesidades inmediatas tienen un peso relativamente mayor en las regiones periféricas como las Huetar Caribe, Huetar Norte, Brunca, Chorotega y las zonas rurales.

Las diferencias según el territorio se dan incluso cuando los hogares comparten características demográficas similares. Intervenciones de política pública con el objetivo de mejorar la conectividad física y digital, ampliar la cobertura de los servicios educativos y culturales, estrategias de desarrollo económico local y la generación de empleos de calidad fuera de la Región Central podrían favorecer una distribución más equilibrada de las oportunidades en el territorio y mejorar el desarrollo humano.

Existe una fuerte concentración de oportunidades en uno de los conglomerados. No se trata simplemente de más recursos, pues acumula simultáneamente varias ventajas: educativas, laborales, territoriales y económicas. Mientras tanto, los conglomerados con más vulnerabilidades sociales concentran simultáneamente varias desventajas que tienden a reforzarse entre sí. Dannefer (2003) plantea el concepto de acumulación de ventajas y desventajas, muy utilizado en la literatura sobre desigualdad y sostiene que no debe entenderse como una condición estática, sino como un proceso acumulativo que opera a través del tiempo. Estas desigualdades pueden modificarse mediante políticas públicas, instituciones y cambios en las condiciones económicas.

Los resultados sugieren que ampliar la capacidad pública es relevante para compensar las desigualdades en los patrones de gasto de consumo, como aproximación a los estilos de vida de los hogares costarricenses. Esto requiere avanzar simultáneamente en varios frentes: fortalecer la acumulación de capacidades mediante el acceso universal a la educación, ampliar la oferta cultural, deportiva y recreativa en parques públicos y en las comunidades; promover la integración económica de los hogares, a través de un empleo formal; consolidar un sistema nacional de cuidados; mejorar la infraestructura de transporte público, ampliar la conectividad y reducir las brechas territoriales, y disminuir la presión que ejercen las necesidades básicas sobre los presupuestos familiares, por ejemplo con la política de vivienda y los incentivos fiscales a la canasta básica. De esta manera, el Estado puede contribuir a que las diferencias de ingreso no se traduzcan necesariamente en desigualdades permanentes de bienestar.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**PATRONES DE GASTO DE CONSUMO**
véase Vargas *et al.* (2026), en
**www.estadonacion.or.cr**

## Prosigue redistribución de la inversión social disociada de objetivos de desarrollo humano

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano sostenible demanda esfuerzos continuos en la oferta y el financiamiento de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Desde sus inicios, el *Informe* ha valorado el desempeño en este ámbito, tanto en lo concerniente al financiamiento y las prioridades de inversión social pública (ISP), como a la oferta de servicios de la política social. En esta sección se examinan los recursos hacia esta inversión con énfasis en el 2025. Su financiamiento ha venido experimentando una pérdida de prioridad fiscal como resultado de las políticas restrictivas que el país ha aplicado a lo largo de la presente década.

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

Los resultados del 2025 reflejan un Estado social que sigue expandiendo sus recursos, pero cuya capacidad para fortalecer todas sus áreas estratégicas parecen cada vez más limitada. La ISP real creció por tercer año consecutivo y registró un aumento real por habitante, pero este dinamismo se concentró en pocos componentes con peso presupuestario. Destacan las pensiones contributivas, los servicios municipales y las inversiones vinculadas a vivienda y territorio, mientras que otras áreas muestran señales de estancamiento o reducciones continuas.

Esta evolución revela una tensión en la asignación de los recursos públicos. Por una parte, el aumento de las pensiones responde al cambio demográfico que elevan las demandas de protección social y consolidan a esta función como la principal destinataria de la inversión pública, debido a que incluye a las pensiones contributivas. Por otra, la pérdida de prioridad de la educación y la salud, junto con el escaso crecimiento de varios programas sociales selectivos dirigidos a poblaciones vulnerables, podría debilitar la capacidad del Estado para atender los factores que generan bienestar e igualdad de oportunidades en el largo plazo. Así, junto a la reducción de la inversión social en áreas claves del desarrollo humano, se observa una recomposición de sus prioridades, con implicaciones importantes para la sostenibilidad y orientación futura de la política social costarricense.

El análisis de la ISP se basa en el estudio de Trejos (2026) como insumo para este capítulo, el cual estima, de manera muy detallada, los rubros, programas y servicios sociales, según función y criterios de acceso. El recuadro 2.4 sintetiza algunos aspectos metodológicos. Cabe señalar que el monto de la ISP para el año 2025 es preliminar, debido a que no fue posible de disponer a tiempo de la información financiera de la CCSS.

Para solventar esta limitante, Trejos (2026) hizo sus propias estimaciones.

## Crecimiento de la inversión social pública se concentra, cada vez más, en pensiones contributivas, mientras educación y salud siguen perdiendo prioridad política

Los resultados de Trejos (2026) muestran que la ISP continuó creciendo en el 2025, hasta alcanzar cerca de 10,3 billones de colones, equivalentes al 19,9% del PIB y al 70,6% del gasto del Gobierno general. Aunque la inversión social acumula tres años consecutivos de expansión real, su prioridad macroeconómica y fiscal se mantienen por debajo de los niveles observados antes de la pandemia y durante buena parte del período 2009-2021 (gráfico 2.22).

En términos reales, la ISP aumentó un 3,7% en el 2025, expansión que equivale al 3,1% por habitante. Este resultado refleja cambios en los motores de expansión: mientras las pensiones contributivas han sido el principal impulsor durante el período reciente, en el 2025 se sumó el fuerte crecimiento de la inversión en vivienda y territorio.

Si se resta a la inversión social el monto destinado a las pensiones contributivas cae a un 14,1% del PIB y a un 50,1% del gasto del gobierno general en el 2025. En este caso, la variación con respecto al 2024 bajó a un 3,1% y al 2,5% per cápita.

Al desglosar los rubros, se observa que la inversión en protección social continúa consolidándose como la principal función social. En el 2025 concentró el 35% del total y alrededor del 7% del PIB, hasta alcanzar los niveles de prioridad fiscal más altos de las últimas décadas. Su dinamismo responde principalmente al crecimiento de las pensiones contributivas, particularmente del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que representa cerca de la mitad de la inversión de esta función. En el 2025 creció un 4,2% y acumula un incremento de 31% desde el año 2018, lo que evidencia el creciente peso de las transferencias asociadas al envejecimiento de la población.

Por el contrario, aunque educación y salud mantienen una participación

### Recuadro 2.4

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

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

Trejos (2026) parte de una aproximación general del gasto o inversión social, luego precisa la medición y se amplía la desagregación, para tener una mejor aproximación sobre el esfuerzo fiscal orientado a mejorar directamente la calidad de vida de la población. Además, pone la atención en un componente central de la ISP: las políticas sociales selectivas y el papel del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), la principal fuente de financiamiento de estos programas.

Para desagregar la ISP, Trejos (2026) recupera los órganos desconcentrados que la STAP deja afuera del sector social e identifica y separa otros que se encuentran dentro de los ministerios sociales. Se incorporan a las funciones sociales el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), desagrega el seguro de salud de la CCSS por nivel de atención y el Ministerio de Educación (MEP) por nivel educativo. También excluye del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) lo correspondiente a las tiendas libres y de la Junta de Protección Social (JPS) el pago de los premios de lotería, por ser empresas auxiliares, así como el programa de ahorro y crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Además, realiza algunos cambios en las conciliaciones, entre estos el pago de las cargas sociales referidas al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y excluye las cargas sociales del Fodesaf y el pago de la cuota del Estado a la CCSS, así como las transferencias del Fodesaf a la CCSS como parte de los programas financiados.

En los últimos años se han enfrentado limitaciones para realizar las estimaciones, debido a las reformas legales sobre los órganos desconcentrados[20] que obliga a ir a buscarlos dentro de los presupuestos ministeriales, que cada vez es más complicado de rastrear. Esto aumenta la necesidad de contar con las liquidaciones del presupuesto nacional por ministerio y programa, más allá de la publicada por la STAP, información que no siempre está disponible al menos con el detalle requerido ni con la oportunidad deseada.

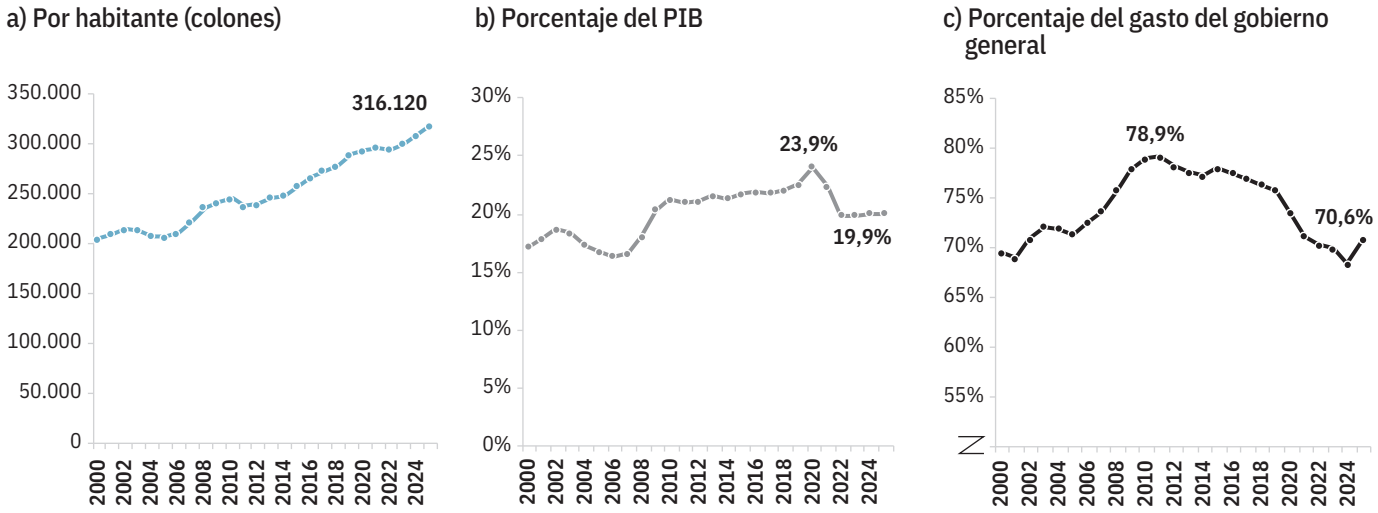
Para el año 2025, no fue posible disponer de la información presupuestaria completa de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino solo datos a mayo del 2025, hecho que obligó a realizar las estimaciones necesarias. Por ello, el monto global de la inversión social para ese año y los específicos de las funciones de salud y de protección social son preliminares.

Cabe señalar que las series de la inversión social pública de este capítulo muestran pequeñas modificaciones con las publicadas en años anteriores, debido a la utilización de las nuevas actualizaciones de las Cuentas Nacionales con base en 2022 (BCCR, 2025) y por la revisión de las estimaciones y proyecciones de población (INEC, 2024). Para más detalles metodológicos, véase el estudio completo de Trejos (2026) en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Trejos (2026).

Gráfico 2.22

**Evolución de la inversión social pública real por habitante[a/], como porcentaje del PIB y del gasto del gobierno general, por año**




a/ En colones del año 2000, deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. Se utiliza la nueva estimación de Cuentas Nacionales del BCCR.

Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

significativa dentro de la inversión social, han perdido relevancia relativa. La inversión en educación absorbió el 27% del total y el equivalente al 5,5% del PIB (muy por debajo del 8% que establece la Constitución Política), registró un virtual estancamiento en el 2025: creció apenas un 0,3% en términos reales y cayó un 0,2% por habitante. Este resultado se suma a una reducción acumulada del 7% por habitante desde el año 2019. Los programas más afectados son los incentivos para estudiar, cuya inversión por habitante disminuyó un 12% y cerca de un 29% en el caso de los programas Avancemos y otras becas para estudiar.

La inversión en salud, por su parte, representó el 26% de la ISP total y alrededor del 5,1% del PIB. Aunque aumentó un 2,1% en el 2025 (1,6% por habitante), su peso dentro del gasto público y de la economía continúa disminuyendo. El crecimiento reciente se concentró principalmente en los servicios de la CCSS y en gastos operativos, mientras la inversión en infraestructura se mantiene reducida (cercana al 4% de la inversión en salud).

La incertidumbre con respecto a la situación de la deuda del Estado con la CCSS, así como su ritmo de crecimiento, plantea una serie de retos para su gestión, de manera que se puedan atenuar las presiones financieras sobre los seguros de salud y pensiones, según lo señala un estudio de la CGR (2023). El principal problema radica en una brecha estructural y acumulativa que según la CCSS supera los cuatro billones de colones, generada principalmente por la cobertura y atención de poblaciones pobres y vulnerables, cuyos recursos no son presupuestados de manera completa por el Gobierno Central en varios períodos administrativos. Adicionalmente, existen otros adeudos que se encuentran en proceso en la vía judicial, tales como: el traslado del primer nivel de atención y las contribuciones no aportadas por las empresas públicas del Estado según el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador n° 7983 (CGR, 2023). Esta situación se agrava por la falta de acuerdos contables permanentes de larga data entre el Ministerio de Hacienda y la Caja, lo que genera opacidad en las finanzas públicas y restringe el flujo de caja del seguro de salud, con retrasos en la ejecución del portafolio de infraestructura hospitalaria y limita la respuesta institucional ante las listas de espera. También compromete la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones de IVM.

La función de vivienda y territorio mostró el desempeño más dinámico del año 2025. Con una participación del 11% de la ISP total, registró un crecimiento real cercano al 16%, impulsado simultáneamente por los servicios municipales, el suministro de agua y la vivienda. Gracias a este comportamiento, alcanzó los mayores niveles de prioridad social observados en más de dos décadas y se convirtió en uno de los principales motores del crecimiento de la inversión social en el 2025.

En contraste, cultura y recreación mantuvo una participación marginal, equivalente a apenas el 0,5% de la inversión social total, y experimentó una nueva contracción real de 3,5% durante el año. Esto consolida una tendencia de pérdida de importancia relativa dentro del conjunto de la política social.

En síntesis, el incremento de la ISP real per cápita en el 2025 estuvo concentrado en pocos rubros. Las mayores contribuciones al crecimiento (superiores al

promedio anual) provienen de los servicios municipales, el suministro de agua y las pensiones del IVM de la CCSS (gráfico 2.23). Esto confirma que la expansión no fue generalizada, sino impulsada por algunos componentes específicos de alto peso presupuestario.

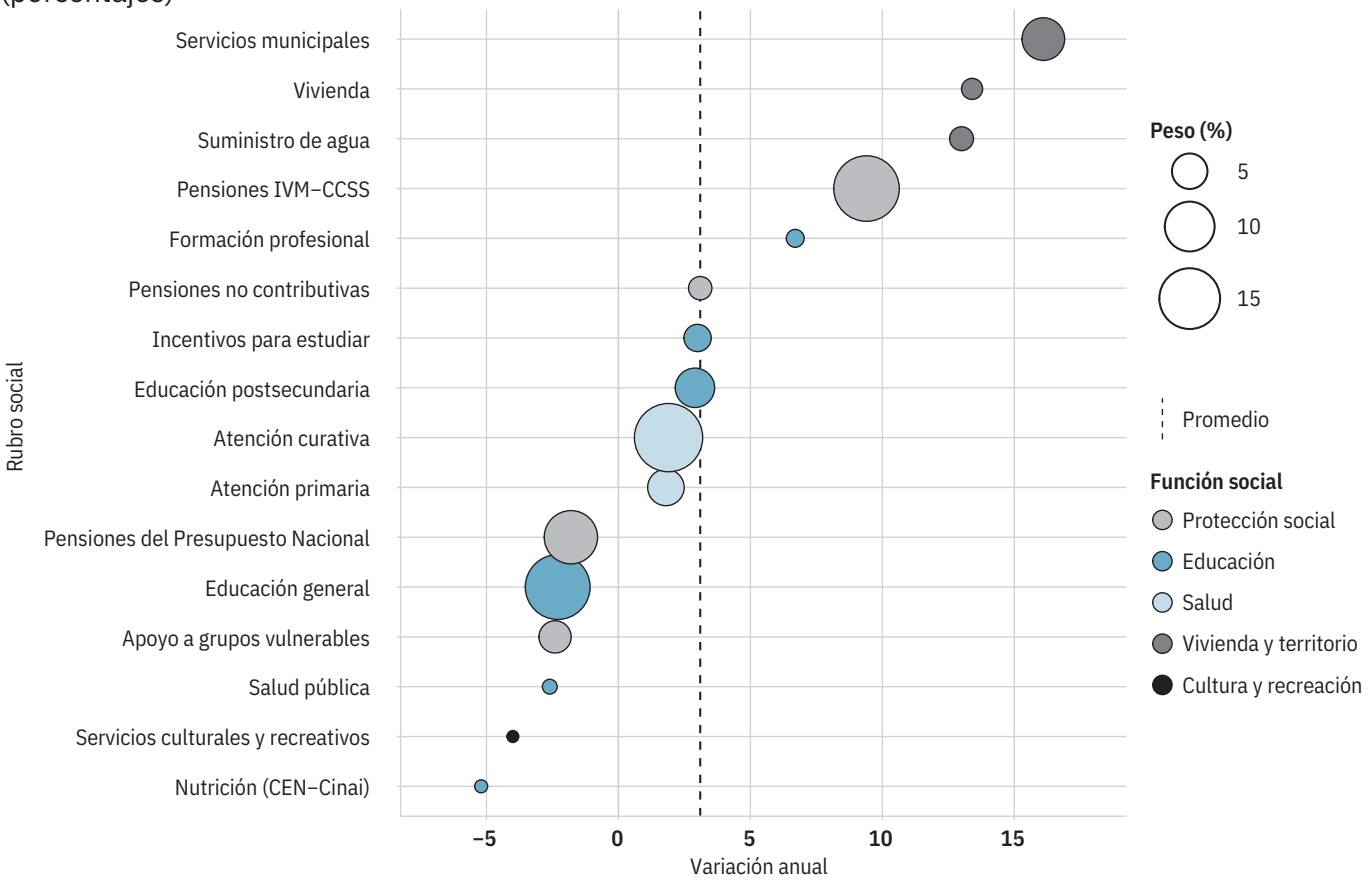
Las pensiones IVM-CCSS constituyen el rubro individual más importante de la ISP y además registran crecimientos positivos en los últimos años. Su doble condición de gran peso y expansión explica por qué la función de protección social continúa ganando participación dentro de la ISP. Los rubros educativos presentan un comportamiento mixto, aunque solo formación profesional creció por encima del promedio. Los incentivos para estudiar crecieron luego de algunos años de contracción, pero la educación general, que concentra la mayor parte del gasto educativo, exhibe una reducción (-2,3% per cápita). Dado su elevado peso relativo, esta caída limita el crecimiento de toda la función educativa y ayuda a explicar el estancamiento identificado para este sector. La atención curativa y primaria en salud crecieron a una tasa similar al promedio de toda la ISP.

En consecuencia, la estructura reciente de la inversión social pública costarricense refleja una creciente concentración del crecimiento en rubros asociados al envejecimiento poblacional de las personas que tienen derecho a una pensión contributiva y, en el año 2025, a vivienda y territorio; mientras que los servicios vinculados al desarrollo de capacidades humanas, particularmente la educación, muestran un dinamismo considerablemente menor, que sigue reduciendo su importancia relativa como inversión social.

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

## Gráfico 2.23

**Variación real de la inversión social pública por habitante (ISP), por rubro, según función social y peso relativo[a/]. 2024-2025**
(porcentajes)




a/ Cifras deflactadas con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno general. El tamaño de las esferas representa el peso relativo de cada rubro en la ISP en el año 2025 y el color identifica la función social.
Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

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

La inversión social en servicios selectivos representó en el 2025 el 11% de la ISP total, un 8% del gasto del Gobierno general y un 2,3% del PIB. Luego del fuerte aumento experimentado durante el 2024, por encima del 6%, cuando por disposiciones legislativas el Gobierno central tuvo que aportar al Fodesaf la parte que le correspondía por ley, durante el 2025 sigue aumentando, pero de manera más modesta (1,9% real por persona), apoyado principalmente por los programas de vivienda, y en menor medida, las pensiones no contributivas y algunos incentivos para estudiar. No obstante, caen los recursos para la red de cuido (-2,3%) y los programas de apoyo a la población en pobreza (-11,3%). Esto último responde a una contracción real de la inversión del IMAS.

Si se analiza el período 2019-2025 en su conjunto, el estancamiento acumulado de la inversión selectiva real por habitante (0,3%) se explica por la contracción del -12% en los incentivos para estudiar, principalmente Avancemos; por la red de cuido (-1,7%) y el acceso a la vivienda mediante bonos (-0,4%). Si bien se dieron aumentos reales acumulados en las pensiones no contributivas (18%), la atención a grupos pobres (9%) y los programas de apoyo a grupos vulnerables (1%), estos alcanzan para neutralizar las caídas, pero no para revertirlas (gráfico 2.24).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**
véase Trejos (2026) en
**www.estadonacion.or.cr**

## Progresividad de transferencias públicas e impuestos sobre la renta a personas tienen limitados efectos redistributivos

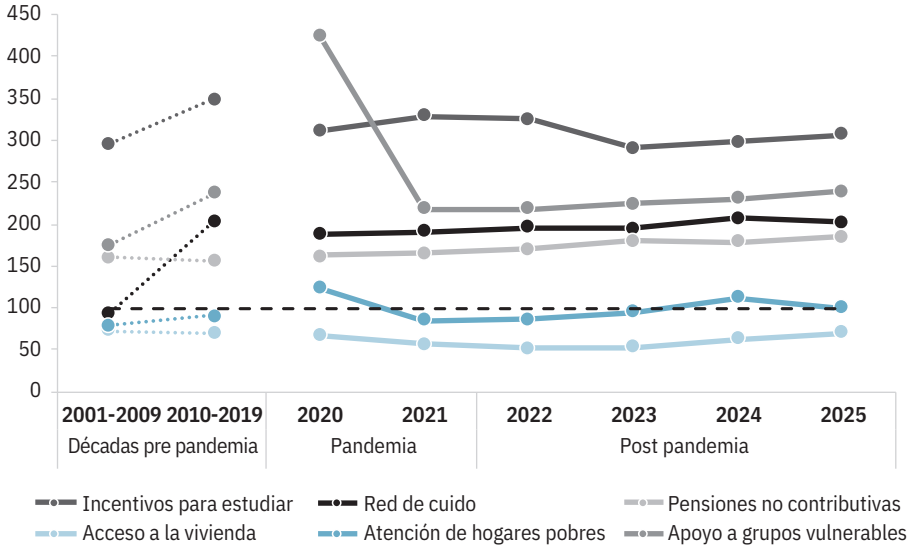
En un contexto caracterizado por las persistentes desigualdades en la distribución de los ingresos y de las oportunidades, junto a las crecientes restricciones fiscales, comprender la capacidad redistributiva de las políticas públicas, es decir, cómo el Estado logra disminuir la desigualdad de los ingresos de mercado mediante el pago de los impuestos y el otorgamiento de los beneficios sociales, constituye un elemento central para la evaluación del desarrollo humano sostenible en Costa Rica. Este enfoque resulta particularmente relevante en un escenario donde los recursos públicos son cada vez más escasos y las decisiones de política deben equilibrar objetivos de sostenibilidad fiscal con metas de equidad social.

En este contexto, los modelos de microsimulación fiscal ofrecen una herramienta valiosa para analizar el funcionamiento del sistema de protección social y tributario. A diferencia de los indicadores agregados, las microsimulaciones permiten reconstruir la situación de los hogares y las personas para estimar cómo los distintos instrumentos puedan afectar los ingresos disponibles de grupos específicos de la población. De esta forma, es posible identificar quiénes se benefician de las transferencias públicas, quiénes asumen la carga de los impuestos y cuál es el efecto conjunto de estas intervenciones sobre la desigualdad en la distribución de ingresos.

Este capítulo hace una primera aproximación a este tipo de investigaciones. Los resultados obtenidos muestran que, si bien los instrumentos fiscales logran reducir la desigualdad, la magnitud para el caso costarricense es inferior al alcanzado por los países de la Unión Europea. Mientras que el coeficiente de Gini llega a un máximo de disminución de 0,029 puntos, en los países europeos con mejor desempeño (Irlanda, Países Bajos y Bélgica) la reducción supera los 0,12

Gráfico 2.24

**Índice de la inversión social pública selectiva por habitante, por periodo, según programa**
(base 2000=100)[a/]




a/ Se calcula un índice tomando como base el monto del año 2000. Dicha base se marca con la línea punteada en el 100: valores por encima superan esa base, valores por debajo tienen menos inversión.
Fuente: Trejos (2026), con datos de STAP, BCCR, CGR, INEC, Ministerio de Hacienda y las instituciones sociales.

puntos en 2025. Esto abre un espacio de diálogo a posibles modificaciones para mejorar la equidad del sistema tributario y fiscal de Costa Rica.

Esta sección se basa en el estudio de Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026), quienes estimaron la incidencia que tienen algunos instrumentos de la política fiscal en la desigualdad en la distribución del ingreso, con base en la plataforma de microsimulación CRIMod, desarrollado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica, una adaptación del modelo europeo Euromod, junto con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC para el período 2018-2025.

A partir de esta herramienta, el estudio simula el efecto que tienen los impuestos sobre la renta a las personas,[21] las contribuciones a la seguridad social[22] y las transferencias monetarias públicas[23] de algunos programas sociales selectivos sobre la distribución del ingreso disponible de los hogares, y examina cómo ha evolucionado la progresividad de estos instrumentos en los últimos años, particularmente en el contexto de la reforma fiscal de 2018-2019 y de la pandemia por covid-19. Los aspectos metodológicos pueden consultarse en el anexo al final de este capítulo.

Los instrumentos fiscales modifican el ingreso disponible de los hogares de manera progresiva: mientras los impuestos sobre la renta se concentran en los quintiles de mayor ingreso, las transferencias monetarias públicas benefician principalmente a los hogares más pobres. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social tienen un impacto más uniforme a lo largo de toda la distribución del ingreso, ya que se calculan de manera proporcional al ingreso de las personas aseguradas, aunque tienen una base mínima contributiva, lo cual podría afectar las cotizaciones de las personas de bajos ingresos. Durante la pandemia del 2020, las transferencias públicas aumentaron su importancia relativa en los tres primeros quintiles debido a las ayudas extraordinarias y a la caída de los ingresos laborales.

En términos netos, durante el período 2018-2025 los impuestos directos, las contribuciones sociales y las transferencias monetarias públicas incrementan el ingreso disponible de los hogares del primer quintil en un 12,3%, mientras que reducen progresivamente el de los quintiles superiores, hasta un 13,8% en el quintil más alto. Esto reduce la desigualdad en la distribución de los ingresos, al favorecer a los hogares más pobres y aplicar una carga neta creciente sobre los de mayor ingreso.

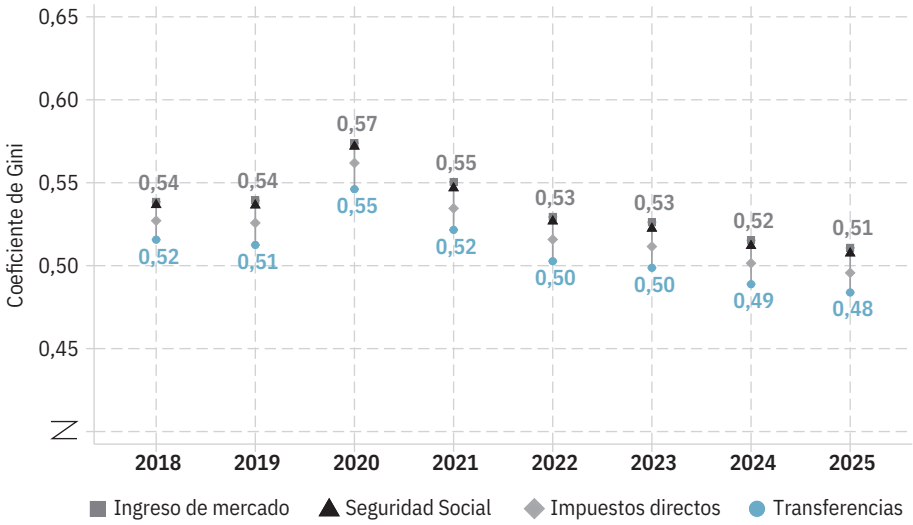
El análisis para el período 2018-2025 muestra que dichos instrumentos fiscales contribuyen a reducir la desigualdad cuando se incorporan los efectos sobre los ingresos de los hogares y se calculan los diferentes coeficientes de Gini (gráfico 2.25). Sin embargo, la magnitud de su contribución redistributiva difiere de manera importante según el instrumento considerado.

Las transferencias monetarias públicas constituyen el mecanismo con mayor grado de progresividad de los instrumentos estudiados. De acuerdo con el índice de Kakwani[24], su diseño favorece en mayor medida a los hogares de menor ingreso, lo cual refleja la focalización de los programas sociales selectivos. El impuesto sobre la renta también presenta un comportamiento progresivo, pues la mayor parte de la carga tributaria recae sobre los hogares de mayor ingreso.

En contraste, las contribuciones a la seguridad social destacan una progresividad prácticamente nula, debido a que se aplican de forma proporcional a los ingresos laborales de las personas que trabajan en empleos formales y, por tanto, se distribuyen de manera relativamente uniforme entre quienes contribuyen.

Gráfico 2.25

**Variación del coeficiente de Gini[a/], por año, según tipo de rubro monetario[b/]**




a/ Indicador usado para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Los hogares son ordenados ascendentemente según el ingreso de referencia. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad, es decir, entre más bajo sea el coeficiente, menor es la desigualdad.

b/ El ingreso de mercado incluye los ingresos laborales, las rentas de activos, las transferencias privadas y las pensiones contributivas. Las contribuciones a la seguridad social corresponden a los aportes de las personas aseguradas asalariadas e independientes a la CCSS. El impuesto sobre la renta agrupa los impuestos directos que gravan salarios, pensiones y otras rentas de las personas físicas. Finalmente, las transferencias públicas suman las ayudas monetarias y beneficios estatales dirigidos a los hogares, como por ejemplo pensiones no contributivas, becas y programas de asistencia social.

Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de CRIMod de la Escuela de Economía, de la UCR y Enaho, del INEC.

Si bien hay instrumentos como las transferencias públicas que tienen un alto grado de progresividad, al solo representar una pequeña parte del total de los ingresos de los hogares, su efecto redistributivo es moderado (gráfico 2.26). Por lo tanto, el efecto final de las transferencias es similar en magnitud al del impuesto sobre la renta de las personas. Por ejemplo, en el 2025 cada uno redujo el nivel de desigualdad en aproximadamente 0,01 puntos del coeficiente de Gini.

Durante el período 2018-2025 se observa un aumento moderado del efecto redistributivo que tienen las contribuciones sociales, un incremento temporal de las transferencias públicas en el 2020, asociado a las medidas extraordinarias de apoyo implementadas durante la pandemia y una evolución más irregular en el caso del impuesto sobre la renta. La reducción en el nivel de redistribución de las transferencias públicas posterior a la pandemia es producto de la contracción de los recursos de los programas sociales selectivos, especialmente de los incentivos para estudiar, como se analizó en el apartado anterior.

Esta metodología también permite comparar el coeficiente de Gini de Costa Rica con 27 países de la Unión Europea en tres tipos de ingreso: de mercado, de mercado más pensiones contributivas y el ingreso disponible. Es importante señalar que los modelos europeos tienen un mayor desarrollo y son capaces de simular los impuestos y transferencias con mayor detalle que en el caso costarricense. No obstante, la comparación es útil desde un punto de vista aspiracional. También es importante señalar que no se tienen datos comparables recientes para los países de América Latina (Madrigal-Quesada y Moya-Díaz, 2026).

La comparación internacional cuando se utiliza el ingreso de mercado muestra que el nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini es similar entre Costa Rica y algunos países europeos como Bulgaria, Francia, Alemania e Italia (gráfico 2.27). Sin embargo, al incorporar los ingresos de las pensiones contributivas se da una caída del indicador de alrededor de 0,112 puntos en promedio en los países europeos, mientras que en Costa Rica la reducción es de 0,037 puntos, es decir, de menos de un tercio.

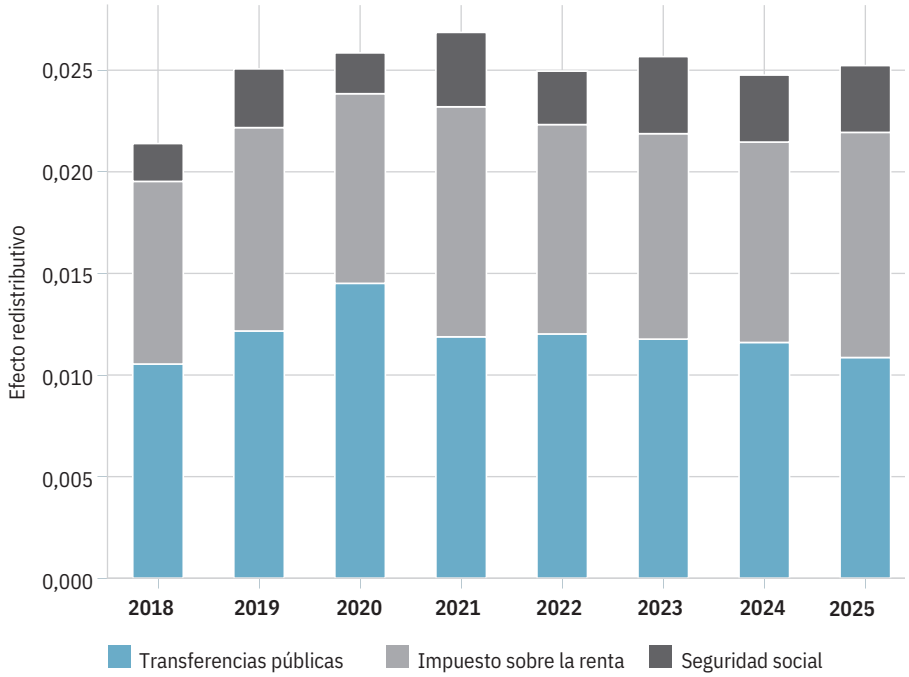
La magnitud de la redistribución también es menor al pasar del ingreso de mercado con pensiones al ingreso disponible: 0,027 puntos frente a 0,080 puntos en promedio para la Unión Europea. La diferencia es mucho más notable al comparar con Irlanda, Países Bajos y Bélgica, los países con el mejor desempeño, que logran reducir el coeficiente de Gini por encima de 0,120 puntos cada uno, más de cuatro veces el valor para Costa Rica.

Los resultados de Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) corresponden a las simulaciones realizadas con la versión 2.0 del modelo CRIMod y, por tanto, no contemplan todos los componentes del sistema de impuestos y transferencias. No obstante, los elementos analizados son algunos de los de mayor peso dentro del sistema, por lo que los resultados son útiles. En el futuro, la incorporación al análisis de los impuestos indirectos, como el del valor agregado y otros impuestos específicos, como a los hidrocarburos o al consumo, podrían enriquecer el análisis del ingreso disponible.

Otro elemento fundamental para considerar en este tipo de análisis son las transferencias no monetarias que realiza el Estado en la provisión de servicios

Gráfico 2.26

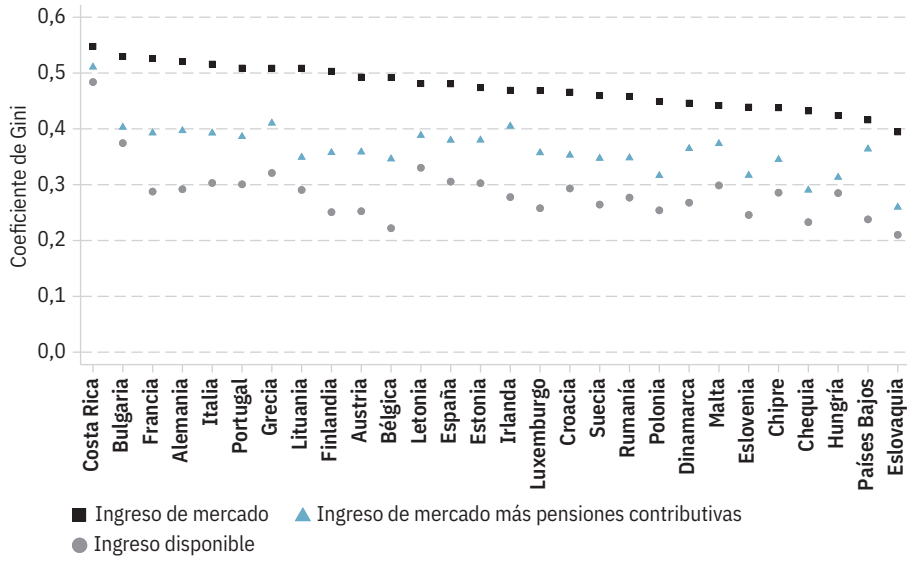
**Magnitud del efecto de redistributivo[a/] de varios instrumentos fiscales[b/], por año**
(puntos porcentuales)




a/ El efecto redistributivo indica en cuántos puntos porcentuales logra reducir el Estado la desigualdad del ingreso de mercado, medido con el coeficiente de Gini, al comparar los indicadores según el resultado de los instrumentos fiscales.
b/ Las contribuciones a la seguridad social corresponden a los aportes de las personas aseguradas asalariadas e independientes a la CCSS. El impuesto sobre la renta agrupa los impuestos directos que gravan salarios, pensiones y otras rentas de las personas físicas. Finalmente, las transferencias públicas suman las ayudas monetarias y beneficios estatales dirigidos a los hogares, como por ejemplo pensiones no contributivas, becas y programas de asistencia social.
Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de CRIMod de la UCR y Enaho del INEC.

Gráfico 2.27

**Comparación del efecto redistributivo[a/] de ingresos[b/] de Costa Rica y la Unión Europea, según instrumento[c/]. 2025**
(puntos porcentuales)




a/ El efecto redistributivo indica en cuántos puntos porcentuales logra reducir el Estado la desigualdad del ingreso de mercado, medido con el coeficiente de Gini, al comparar los indicadores según el resultado de los instrumentos fiscales.
b/ El efecto final se mide con el coeficiente de Gini calculado con el ingreso disponible.
c/ Se incluye los sistemas de pensiones contributivas, impuestos directos a personas y transferencias públicas.
Fuente: Madrigal- Quesada y Moya-Díaz (2026) con datos de la Comisión Europea (Euromod, 2026).

públicos en salud y educación, los cuales tienen un rol importante en términos de equidad social y la no mercantilización del bienestar social. La estimación del valor monetario de estas transferencias podría dar una visión más completa de la inequidad en el país.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**EFECTOS DE INSTRUMENTOS FISCALES EN DESIGUALDAD,** véase Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) en **www.estadonacion.or.cr**

## Gobernanza de la política social selectiva dificulta conectar de manera efectiva decisiones, recursos y servicios

La política social costarricense ha sido uno de los pilares centrales del proceso de construcción del Estado y de la ampliación de las capacidades y las oportunidades para amplios segmentos de la población. Desde etapas relativamente tempranas del desarrollo institucional del país, el Estado asumió un papel activo en la provisión directa de servicios sociales, particularmente en áreas como educación y salud, mediante esquemas de acceso universal que permitieron mejorar de manera sostenida los indicadores sociales y consolidar importantes sectores medios. En paralelo, se construyó un conjunto de programas e instituciones orientadas a atender a las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

La coexistencia de políticas universales y selectivas permitió avances importantes en materia de desarrollo humano, reducción de la pobreza y ampliación de las oportunidades. Sin embargo, este proceso ocurrió en el marco de una arquitectura institucional compleja, caracterizada por la proliferación de instituciones, programas y mecanismos de coordinación con distintos grados de autonomía, competencias y fuentes de financiamiento.

Específicamente, la organización de la política social selectiva ha sido objeto de discusión recurrente durante más de tres décadas. Distintas administraciones gubernamentales y proyectos legislativos han propuesto crear ministerios, fortalecer rectorías, fusionar instituciones, trasladar programas o concentrar la administración de recursos y sistemas de información. Estas iniciativas parten de un diagnóstico compartido: la existencia de una red institucional fragmentada, con dificultades para coordinar decisiones, financiamiento, información y servicios. Sin embargo, no existe consenso sobre la naturaleza de esa fragmentación, las funciones que deben integrarse ni la distribución de autoridad que debería resultar de una reforma.

Es importante señalar que la fragmentación institucional no es una limitación en sí misma, sino la dificultad identificada por diversos estudios para articular de manera consistente la rectoría, el financiamiento, la información y la ejecución de los programas sociales en un contexto donde las restricciones fiscales han adquirido un peso creciente sobre las decisiones del sector (PEN, 2022; CGR, 2025; Mideplan, 2024). Además, desde la perspectiva de la población, la fragmentación institucional se expresa en trámites repetidos, derivaciones incompletas, interrupciones de servicios y dificultades para conocer o cuestionar las decisiones que afectan el acceso a una prestación.

El financiamiento constituye una dimensión determinante de la gobernanza. Las restricciones fiscales, los cambios presupuestarios y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han reconfigurado la capacidad efectiva de las instituciones para programar y ejecutar recursos. Esta evolución puede entenderse como una reforma de facto: sin modificar formalmente el organigrama social, ha alterado la distribución del poder sobre los recursos. Por ello, la discusión sobre el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) no se limita en decidir dónde se ubica administrativamente, sino también en reconstruir la cadena entre fuentes legales, asignaciones, instituciones receptoras, programas, prestaciones, población atendida y resultados, así como aclarar las responsabilidades que tienen las entidades administradoras, ejecutoras y los órganos de control.

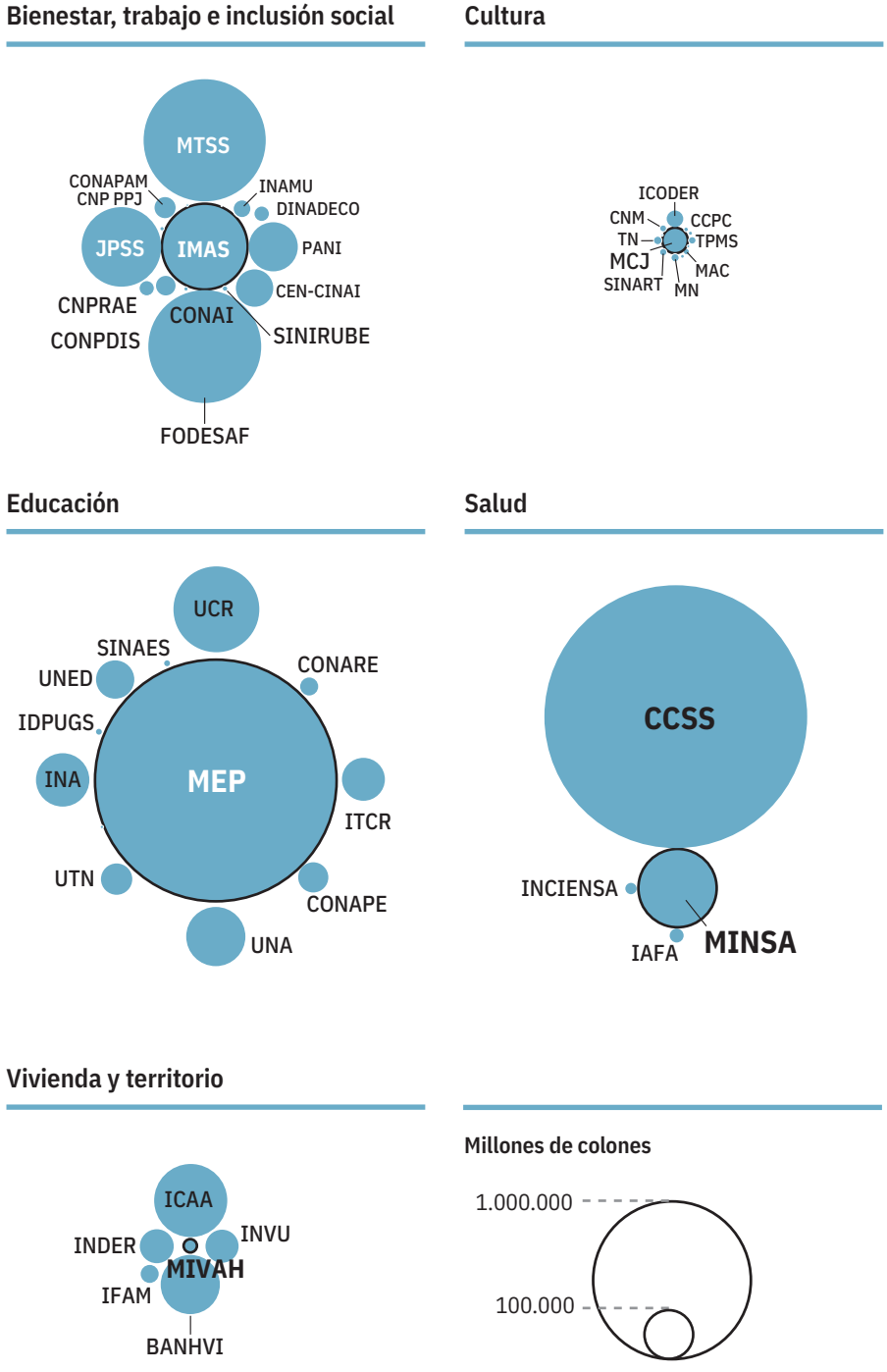
Para profundizar en este tema se utiliza la investigación de Fernández (2026a), quien analiza la arquitectura institucional y funcional de la política social selectiva, su evolución reciente y los principales intentos por reorganizarla. También examina la trayectoria de la rectoría, la distribución de competencias entre instituciones, la participación territorial y privada y algunos proyectos legislativos que se han propuesto para reformar el sector. La evidencia se fundamenta en la revisión de normas, decretos, expedientes legislativos, documentos presupuestarios y de fiscalización, información institucional, criterios emitidos durante las consultas y espacios de discusión con personas conocedoras del sistema.

## Fragmentación caracteriza sector social costarricense

El sector social, en general, y el selectivo, en particular, están conformados por gran cantidad de instituciones y programas que otorgan múltiples beneficios sociales dirigidos a amplios segmentos de la población (figura 2.4). La ruptura no radica en ese aspecto en particular, sino en la dificultad que tiene el sector para articular de manera estable y coherente las decisiones políticas, el financiamiento, la información, la ejecución

Figura 2.4

**Red institucional pública del sector social costarricense, por tamaño del gasto ejecutado[a/], según área funcional. 2025**




a/ El tamaño de la esfera indica el gasto ejecutado por la institución en el año 2025, o en algunos casos que no fue posible obtener esta información, para el 2024.

Fuente: Hidalgo y Bogantes (2026), con información de la CCSS, CGR, Dinadeco, Desaf, STAP y la base de datos de entidades públicas de Costa Rica del PEN.

de programas y los mecanismos de control. Esta desconexión limita la capacidad del Estado para traducir recursos públicos en respuestas oportunas para las poblaciones vulnerables. En consecuencia, los desafíos de gobernanza no se resolverían únicamente mediante fusiones institucionales o nuevas estructuras organizativas, como ha sido el énfasis de las propuestas recientes, sino mediante el fortalecimiento de las relaciones, responsabilidades y mecanismos que conectan los distintos componentes de la política social selectiva.

La evolución histórica ha estado estrechamente vinculada con el proceso de construcción y expansión del Estado social costarricense, en particular a partir de mediados del siglo XX. Desde etapas relativamente tempranas, el país consolidó un modelo de provisión pública de servicios sociales universales, sobre todo en educación y salud, lo cual permitió importantes mejoras en las condiciones de vida de la población y contribuyó a formar amplios sectores medios (Trejos, 2006).

En paralelo al fortalecimiento de los servicios universales, se desarrollaron progresivamente mecanismos de protección y promoción social dirigidos a poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Estos esfuerzos incluyeron políticas selectivas orientadas a incorporar de manera efectiva a las poblaciones en condición de pobreza en las redes universales de servicios públicos (Seligson *et al*., 1997).

La creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en 1971, y del Fodesaf, en 1974, constituyeron dos hitos relevantes en el desarrollo de la política social selectiva costarricense. Ambas instituciones se convirtieron en pilares fundamentales para atender a los hogares en situación de pobreza, mediante programas de subsidios, transferencias y promoción social.

No obstante, el fortalecimiento progresivo de la institucionalidad social también generó mayor complejidad organizacional. A lo largo de las décadas siguientes, se crearon nuevas instituciones, programas, fondos y mecanismos especializados de atención para distintos grupos poblacionales, tales como niñez y adolescencia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, comunidades indígenas, en zonas rurales y en otros grupos vulnerables. Como resultado, se generó una arquitectura institucional extensa, heterogénea y con competencias superpuestas. Los diagnósticos revisados por Fernández (2026a) coinciden en señalar que, pese a los esfuerzos de coordinación impulsados por distintos gobiernos, persisten problemas de articulación entre instituciones, duplicidades funcionales y dificultades para orientar en conjunto los recursos y las acciones del sector social selectivo.

La propia delimitación de la política social selectiva plantea dificultades. La utilización de criterios socioeconómicos para seleccionar a las personas beneficiarias no convierte automáticamente a todas las intervenciones focalizadas en componentes exclusivos del combate a la pobreza. Las políticas dirigidas a grupos específicos incluyen prestaciones selectivas, pero también funciones de protección de derechos, regulación, prevención y rectoría técnica que trascienden la condición económica de sus destinatarios.

Trejos (2008) advertía que la autoridad social costarricense había mostrado históricamente una capacidad de coordinación limitada, producto tanto de la ausencia de un marco legal robusto como de la inexistencia de estructuras permanentes capaces de garantizar la continuidad interadministrativa.

A partir de la década del 2010, la discusión sobre la necesidad de fortalecer la articulación institucional, la interoperabilidad de los sistemas de información y la coordinación territorial de la política social cobró una creciente relevancia. En este contexto, se desarrollaron iniciativas como la Estrategia Puente al Desarrollo y el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube).

La creación del Sinirube, mediante la Ley 9137 en el 2013, representó un cambio significativo en la concepción de la política social costarricense, al fortalecer una lógica basada en la integración de los datos, la articulación interinstitucional, la focalización más precisa de los programas sociales y el fortalecimiento del uso de la evidencia para la toma de decisiones. Sin embargo, el acceso a la información no resuelve de manera automática los problemas de gobernanza, pues persisten limitaciones relacionadas con la actualización de los registros, la interoperabilidad efectiva entre instituciones y la capacidad de convertir la información disponible en respuestas oportunas y coordinadas para los hogares vulnerables.

El proceso que condujo a la creación del sistema fue gradual y acumulativo. Desde finales de la década de 1990 distintas instituciones del sector social habían intentado desarrollar mecanismos de integración de registros y beneficiarios, con resultados limitados debido a restricciones normativas, tecnológicas, presupuestarias e institucionales. La aprobación de la Ley 9137 permitió, finalmente, consolidar el Sinirube como un órgano de desconcentración máxima adscrito al IMAS, con el mandato explícito de mantener una base de datos actualizada y de cobertura nacional sobre la población meta y las personas beneficiarias de programas sociales.

Su desarrollo ha fortalecido la integración de información y la identificación socioeconómica de personas y hogares, pero también ha concentrado capacidad para clasificar poblaciones e incidir en el acceso a las prestaciones. Su gobernanza requiere abordar la calidad y actualización de los datos, la interoperabilidad, la seguridad, las metodologías de clasificación y los procedimientos para corregir errores (Fernández, 2026). Otros análisis sobre el Sinirube se han publicado en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2020 y 2024) disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Durante los últimos años se han impulsado múltiples modificaciones en la organización sectorial del Poder Ejecutivo, lo cual ha generado cambios recurrentes en la denominación del sector social, en las instituciones que la integran, en la rectoría política y en los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Por su parte, la fragmentación no solo es un problema institucional, sino también una experiencia concreta para las

personas beneficiarias. Desde la perspectiva de la población, este hecho se refleja en trámites repetidos, múltiples solicitudes de información, dificultades para conocer el estado de una gestión, derivaciones incompletas entre instituciones y ausencia de mecanismos efectivos para corregir errores o cuestionar decisiones. En este sentido, aun cuando existan programas y recursos disponibles, la falta de articulación entre instituciones puede traducirse en barreras de acceso que reducen la efectividad de la política social (Fernández, 2026a).

## Rectoría del sector social selectivo ha sido inestable y carece de capacidades técnicas permanentes de coordinación

Uno de los factores que alimentan la fragmentación es la ausencia de una conducción estable del sector social selectivo. Entre el 2006 y el 2026 han experimentado cambios reiterados en su nombre, composición institucional, mecanismos de coordinación y autoridad rectora (cuadro 2.3). Fernández (2026a) documenta que la rectoría ha sido frecuentemente nominal: aunque distintas normas han asignado responsabilidades de coordinación a determinadas entidades, estas no siempre han contado con capacidades técnicas permanentes, acceso a la información, instrumentos para orientar presupuestos o mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de acuerdos interinstitucionales. Esta sucesión de reformas refleja la persistente búsqueda de modelos más efectivos de conducción, pero también evidencia la ausencia de un esquema estable de gobernanza social capaz de trascender los cambios de administración.

En la práctica, esto significa que la rectoría frecuentemente carece de instrumentos para influir en las dimensiones críticas de la política social, en especial en aquellas relacionadas con la asignación de recursos, las prioridades institucionales y la ejecución de programas. Como resultado, muchas decisiones continúan tomándose de forma sectorial o institucionalmente fragmentada.

La definición formal de los sectores estratégicos del Poder Ejecutivo se realiza mediante el "Reglamento orgánico del Poder Ejecutivo", emitido vía decreto ejecutivo y sujeto a las modificaciones de cada administración gubernamental. Como resultado, la estructura sectorial del Estado costarricense presenta un importante componente dinámico y político, particularmente en aquellas áreas donde las competencias institucionales son más amplias y heterogéneas, como ocurre en el sector social.

La configuración vigente del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social en la administración Fernández Delgado (2026-2030) refleja el carácter amplio y heterogéneo de la política social costarricense (figura 2.5). Según el decreto ejecutivo nº 45804, el sector está integrado por 23 instituciones y órganos desconcentrados bajo la rectoría de la persona jerarca del IMAS. Esta definición trasciende la asistencia social tradicional y engloba múltiples dimensiones del bienestar, desarrollo humano e inclusión social.

Aunque el IMAS ejerce formalmente la rectoría sectorial, la gobernanza efectiva del sector depende de la interacción entre instituciones con distintos niveles de autonomía jurídica, financiera y administrativa. Esto introduce importantes desafíos de coordinación, en particular porque varias de las principales entidades del sector poseen mandatos legales específicos, fuentes de financiamiento propias y estructuras de gobernanza independientes.

En esta arquitectura institucional destacan tres grandes grupos. En el primero están las entidades directamente vinculadas con la protección social selectiva y el combate a la pobreza, encabezadas por el IMAS, Sinirube, PANI, Conapam y Conapdis, las cuales concentran buena parte de los programas dirigidos a los hogares en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. En el segundo grupo aparecen instituciones asociadas a las políticas universales o con fuerte incidencia social, como el Ministerio de Educación Pública (MEP), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y otras entidades vinculadas a la vivienda y

Cuadro 2.3

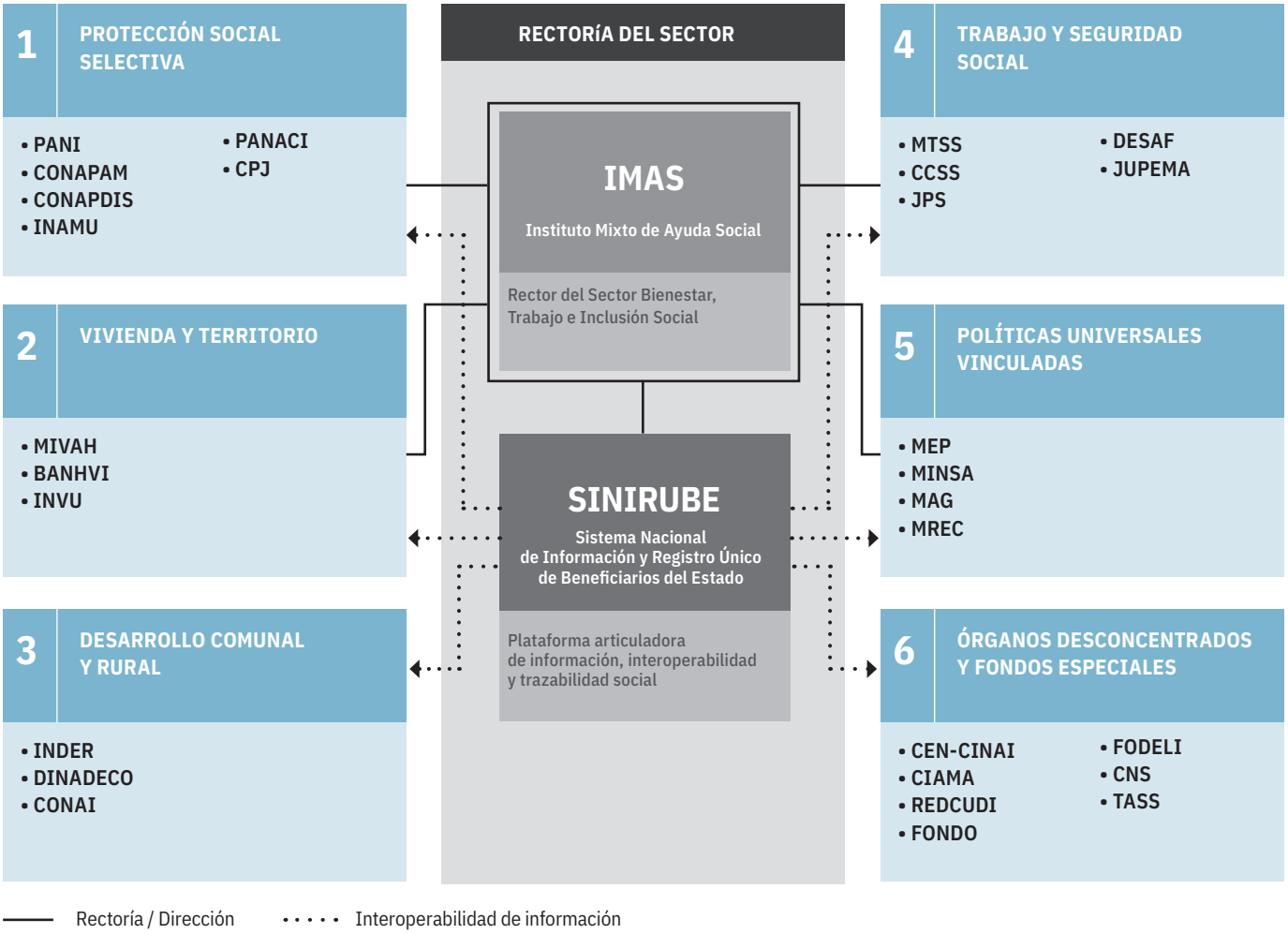
**Evolución de la conformación institucional del sector social costarricense según período gubernamental. 2006-2030**

| Período | Nombre del sector | Rectoría | Número de instituciones |
|---|---|---|---|
| **2006-2008** | Social y de lucha contra la pobreza | Jerarca de vivienda y lucha contra la pobreza | 32 |
| **2008-2010** | Social y de lucha contra la pobreza | Jerarca de vivienda y asentamientos humanos | 35 |
| **2010-2011** | Social y de lucha contra la pobreza | Jerarca del Ministerio de Salud | 35 |
| **2011-2014** | Bienestar social y familia | Jerarca de bienestar social y familia | 13 |
| **2014-2018** | Desarrollo humano e inclusión social | Jerarca de desarrollo humano e inclusión social | 11 |
| **2018-2022** | Trabajo, desarrollo humano e inclusión social | Jerarca del Ministerio de Trabajo y Seguridad social | 12 |
| **2022-2026** | Bienestar, trabajo e inclusión social | Jerarca de desarrollo humano e inclusión social | 16 |
| **2026-2030** | Bienestar, trabajo e inclusión social | Jerarca del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) | 23 |

Fuente: Fernández (2026a), con información de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Figura 2.5

**Conformación institucional del Sector Bienestar, Trabajo e Inclusión Social. 2026-2030**




Fuente: Fernández (2026a), con base en Presidencia de la República de Costa Rica (2026).

desarrollo territorial. Finalmente, en un tercer grupo se incorporan las instituciones orientadas a poblaciones específicas y enfoques territoriales, como juventud, mujeres, pueblos indígenas, desarrollo comunal y rural.

A esto se suma que la red de prestación de la política social también es muy diversa y trasciende lo público, pues intervienen municipalidades, oficinas territoriales, organizaciones sociales y entidades privadas que administran servicios financiados, contratados o habilitados por el Estado. En algunos ámbitos, especialmente en la atención de la niñez, la discapacidad y las personas adultas mayores, estas organizaciones constituyen una parte sustantiva de la capacidad de ejecución.

En agosto del 2026, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) presentó el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2027-2030, principal instrumento de planificación y gestión del Gobierno para los próximos cuatro años. Este documento establece las prioridades nacionales, las metas de desarrollo y las principales inversiones públicas que orientarán la acción del Estado. La agenda social se plantea en un contexto donde el Plan identifica como desafíos prioritarios la pobreza territorial, la informalidad laboral, el rezago educativo, el envejecimiento poblacional, el acceso a la vivienda y los altos niveles de violencia (recuadro 2.5).

## Menor capacidad de control sobre los recursos del Fodesaf desplaza gobernanza de la política social selectiva hacia el Ministerio de Hacienda

Las restricciones fiscales y la creciente incidencia del Ministerio de Hacienda han producido una "reforma de facto" del sector social. Las decisiones fiscales pueden modificar destinos legales,

## Recuadro 2.5

### Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2027-2030

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2027-2030 es el principal instrumento de planificación de la Administración Fernández Delgado. Define prioridades y las traduce en metas, programas, proyectos de inversión y compromisos para las instituciones públicas. Su elaboración fue coordinada por Mideplan a partir de un diagnóstico nacional, ejercicios de prospectiva y un proceso de consulta con la ciudadanía, actores regionales, sector privado, academia e instituciones públicas. El Plan establece 8 metas nacionales, 49 metas sectoriales y 169 intervenciones públicas para orientar la acción estatal durante el período 2027-2030.

En términos generales, el PNDIP plantea como objetivo nacional construir una Costa Rica más segura, próspera y equitativa, mediante el crecimiento económico, la mejora de la competitividad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la transición hacia un desarrollo sostenible. Entre sus metas nacionales destacan reducir la pobreza del 15,2% al 14,4% de los hogares y el coeficiente de Gini (del 0,495 al 0,491), disminuir el desempleo (a 6,2%), aumentar la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada del 60% al 76%, reducir la tasa de homicidios y avanzar en la descarbonización de la economía.

En el ámbito social, el Plan prioriza cuatro áreas. Primero, el fortalecimiento de la protección social y la reducción de la pobreza mediante una mayor focalización de programas sociales, la ampliación de los servicios de cuido, el fortalecimiento del Régimen No Contributivo y la atención de hogares con mayores factores de vulnerabilidad. Segundo, la educación, con énfasis en ampliar la cobertura preescolar, mejorar los aprendizajes en lectura y matemáticas, reducir la exclusión educativa, fortalecer la formación técnica y ampliar el bilingüismo. Tercero, la salud, mediante inversiones en infraestructura hospitalaria, ampliación del acceso al agua potable, fortalecimiento de la atención de enfermedades crónicas y salud mental, y el desarrollo de soluciones de salud digital. Finalmente, la vivienda, con acciones para reducir el déficit habitacional, mejorar barrios vulnerables, facilitar el acceso al crédito y ampliar la cobertura del Bono Familiar de Vivienda.

Entre las principales metas sociales al 2030 destacan alcanzar una cobertura de 50% de los niños y niñas pobres de 0 a 4 años en servicios de cuido y educación inicial, lograr que 85% de las personas beneficiarias del programa Avancemos aprueben el año lectivo, ampliar la cobertura del seguro de salud al 95% de la población y aumentar la esperanza de vida saludable de 67,6 a 69,2 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2026).

oportunidad de los traslados, capacidad de ejecución y continuidad de los servicios. Por ejemplo, incumplir con la norma constitucional de destinar un 8% del PIB a la educación.

En consecuencia, parte de la gobernanza se define fuera del organigrama formal, mediante decisiones que afectan la disponibilidad, la oportunidad y el destino de los recursos. La discusión sobre el Fodesaf no puede limitarse, en consecuencia, a su adscripción institucional, sino que debe considerar la conexión entre fuentes de financiamiento, asignaciones, programas, servicios y resultados.

Los cambios en las formulaciones presupuestarias recientes y la mayor incidencia del Ministerio de Hacienda han modificado la capacidad efectiva de las instituciones sociales, como en el caso de la DESAF, para dar seguimiento a los recursos. La incorporación del Fodesaf al presupuesto nacional debilitó la trazabilidad de los recursos y dispersó funciones de seguimiento y control entre los diversos actores institucionales (recuadro 2.6). Esto dificulta reconstruir la cadena completa entre las fuentes de financiamiento, las instituciones ejecutoras, los servicios prestados y los resultados obtenidos, lo cual limita la capacidad de monitoreo y rendición de cuentas de la política social selectiva (CGR, 2025; Fernández, 2026a y Trejos, 2026).

La pérdida de trazabilidad derivada de las reformas presupuestarias implementadas durante la última década provocó una reacción institucional de la Asamblea Legislativa. Conforme se hicieron evidentes las dificultades que enfrentaba la DESAF para identificar, dar seguimiento y fiscalizar una parte creciente de los recursos del Fodesaf, desde la Asamblea se impulsó la incorporación de normas de ejecución presupuestaria orientadas a recuperar información estratégica sobre el Fondo

Estas disposiciones permitieron documentar situaciones que de otra forma hubieran permanecido invisibles, incluidas situaciones de subpresupuestación de recursos provenientes del impuesto sobre el valor agregado (IVA), que posteriormente dio origen a un recurso de amparo resuelto favorablemente por la Sala Constitucional. Como ha señalado recientemente la CGR (2025), estas normas han contribuido a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aunque constituyen soluciones temporales frente a un problema de gobernanza que requiere mecanismos permanentes de control y trazabilidad.

## Propuestas de reforma del sector social selectivo coinciden en el diagnóstico, pero divergen en reorganización institucional

Los diagnósticos reiterados sobre fragmentación institucional, debilidad de rectoría y dificultades de articulación del sector social costarricense dieron origen, durante las últimas dos décadas, a múltiples propuestas legislativas orientadas a reformar la arquitectura institucional

## Recuadro 2.6

### Pérdida de capacidades de control de la DESAF

Uno de los cambios institucionales más relevantes experimentados por el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) durante los últimos años se produjo como consecuencia de la implementación de la Ley 9524 "Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central" en el 2021. Aunque la iniciativa fue presentada con el argumento de fortalecer la rectoría presupuestaria del Poder Ejecutivo sobre los órganos desconcentrados, su aplicación tuvo efectos significativos en la estructura de administración, seguimiento y fiscalización de los recursos.

Hasta el 2020, el Fodesaf mantenía una posición relativamente autónoma dentro de la estructura presupuestaria del Estado. Los recursos eran asignados de forma directa a su personería jurídica y la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), como órgano técnico responsable de su administración, conservaba amplias facultades para distribuir recursos entre programas, monitorear la ejecución presupuestaria, evaluar resultados y ejercer funciones de fiscalización sobre las instituciones ejecutoras. Asimismo, disponía de información detallada que permitía distinguir el origen de los recursos y diferenciar, por ejemplo, los provenientes de las contribuciones sobre planillas y de transferencias del Gobierno Central.

La situación cambió sustancialmente a partir del 2021, cuando el Fodesaf fue incorporado formalmente al presupuesto nacional. Como resultado, los recursos dejaron de presupuestarse directamente al fondo y comenzaron a registrarse en los presupuestos de distintas instituciones ejecutoras y ministerios. Paralelamente, se creó el Programa Presupuestario 737 dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), mientras que múltiples transferencias financiadas con recursos del fondo pasaron a ser administradas de forma presupuestaria fuera de la estructura de la DESAF.

Diversos pronunciamientos emitidos por la propia Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares han advertido de las implicaciones operativas de este cambio (oficio MTSS-DESAF-OF-1084-2023). La preocupación institucional se profundizó durante la formulación del presupuesto 2024, cuando el Ministerio de Hacienda propuso el traslado de varias transferencias financiadas con recursos del Fodesaf a programas presupuestarios administrados por otros ministerios, entre ellos recursos destinados a Avancemos, subsidios para vivienda, aseguramiento por cuenta del Estado y otras iniciativas sociales relevantes. De acuerdo con la DESAF, estos cambios fueron realizados sin la participación directa de la Dirección y con atribuciones exclusivas de Hacienda en materia presupuestaria.

Las preocupaciones no se limitan a aspectos administrativos. El traslado de programas fuera del ámbito presupuestario dificulta la trazabilidad de los recursos, reduce la capacidad de fiscalización del fondo y aumenta la dependencia de la información suministrada por terceros actores institucionales. En un oficio posterior (MTSS-DMT-DVAS-DESAF-33-2024), la Dirección reconoció expresamente que la información disponible para los años posteriores a la reforma depende de las liquidaciones presupuestarias remitidas por las instituciones ejecutoras y que se han requerido gestiones específicas ante el Ministerio de Hacienda para intentar recuperar capacidades de control y de acceso a la información.
Desde una perspectiva de gobernanza pública, este proceso produjo una transformación relevante en el equilibrio institucional que históricamente había caracterizado al Fodesaf. Antes de esa reforma, la DESAF concentraba funciones de asignación, seguimiento y fiscalización de una parte importante de los recursos; en la actualidad dichas capacidades se encuentran más dispersas entre ministerios, programas presupuestarios y autoridades hacendarias. En la práctica, esto ha incrementado la discrecionalidad presupuestaria del Ministerio de Hacienda sobre recursos originalmente destinados a financiar programas sociales específicos y ha reducido la capacidad operativa de la DESAF para ejercer plenamente las funciones de control y fiscalización que le asigna la Ley 5662.

Fuente: Fernández (2026a).

encargada de la política social selectiva del país. Aunque estas iniciativas difieren en alcance, intensidad y diseño organizacional, prácticamente todas comparten un diagnóstico común: la estructura actual presenta limitaciones importantes para coordinar programas, recursos y políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y la atención de poblaciones vulnerables.

Las propuestas impulsadas en la Asamblea Legislativa entre el 2011 y el 2025 permiten observar una evolución conceptual importante en la manera en que distintos actores políticos y técnicos han interpretado los problemas del sector social y las posibles soluciones institucionales. Mientras las iniciativas más tempranas se concentraban en fortalecer la coordinación y la rectoría política, las propuestas más recientes incorporan con mayor fuerza temas relacionados con la eficiencia administrativa, la trazabilidad presupuestaria, la interoperabilidad

institucional y la modernización de la gestión pública.

En términos generales, las propuestas pueden agruparse en tres grandes enfoques. Un primer grupo se orientó al fortalecimiento de mecanismos de articulación y coordinación, sin transformar radicalmente la estructura institucional existente. Estas iniciativas buscaron consolidar rectorías políticas, consejos de coordinación y mecanismos de planificación interinstitucional, manteniendo relativamente intacta la arquitectura organizacional del sector.

Un segundo grupo de propuestas planteó reformas más profundas, que incluyeron cierres institucionales, la absorción de competencias y la creación de nuevas estructuras ministeriales especializadas. Dentro de esta categoría, se destacan iniciativas orientadas a reorganizar integralmente el sector social mediante procesos de concentración de funciones y redefinición de competencias entre instituciones.

Por último, las propuestas más recientes incorporan un enfoque más asociado a la eficiencia administrativa, la gobernanza basada en evidencia y el fortalecimiento de los mecanismos de trazabilidad y articulación operativa. Estas iniciativas tienden a enfatizar temas relacionados con la interoperabilidad de la información, la simplificación institucional, la mejora de la focalización de programas y el fortalecimiento de las capacidades de rectoría estratégica.

Aunque las propuestas de reforma tienen amplio consenso sobre los principales problemas de gobernanza del sector social selectivo, particularmente en materia de fragmentación, débil rectoría, dificultades de coordinación, limitaciones para el seguimiento y evaluación de resultados; divergen en la solución institucional. Mientras algunas promueven fortalecer la coordinación y los mecanismos de gestión dentro de la estructura existente, otras plantean procesos de centralización, fusiones institucionales o nuevas entidades rectoras. Los hallazgos sugieren que, más allá del diseño organizacional, los principales desafíos radican en la capacidad estatal para articular de manera efectiva información, financiamiento, planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

El análisis histórico, funcional y comparado del sector social selectivo no conduce automáticamente a una arquitectura institucional única. Los problemas identificados podrían abordarse mediante distintas combinaciones de rectoría política, conducción técnica, coordinación, financiamiento, ejecución y control.

La cantidad de instituciones constituye una característica visible del sistema, pero no explica por sí sola sus problemas de gobernanza. Una política social compleja requiere especialización, presencia territorial y capacidades diferenciadas. Por ello, una red extensa no es necesariamente ineficiente, del mismo modo que una estructura concentrada no garantiza coordinación. Por esta razón, reducir el número de instituciones constituye solo una de las alternativas posibles y requiere una justificación específica. La pregunta principal no es cuántas entidades deberían existir, sino qué funciones deben mantenerse especializadas, cuáles necesitan operar de manera conjunta y cómo se distribuyen las responsabilidades entre ellas.

La orientación general es comenzar por las relaciones y no por el organigrama. Una reforma debe considerar cómo circularán las decisiones, los recursos, la información y las responsabilidades; qué funciones requieren integración, cuáles necesitan independencia, y de qué manera el cambio mejorará la experiencia y los derechos de la población atendida (Fernández, 2026a).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**GOBERNANZA DEL SECTOR SOCIAL SELECTIVO**
véase Fernández (2026a) en
**www.estadonacion.or.cr**

# Anexo metodológico

## Capítulo 2 | Equidad e integración social

### Introducción

Uno de los principales objetivos del Informe Estado de la Nación es proveer al país de información oportuna que permita conocer el avance en el logro de las aspiraciones de desarrollo humano sostenible. Con la intención de aumentar la profundidad con que se analizan los temas, cada año interviene una amplia red de instituciones y personas investigadoras, quienes colaboran con el suministro de datos actualizados y la aplicación de técnicas y mediciones novedosas, que facilitan una comprensión más objetiva de la realidad nacional. Al incorporar distintos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

Este anexo metodológico del capítulo de "Equidad e integración social" expone los procedimientos técnicos para el abordaje de los siguientes temas: i) patrones territoriales de la mortalidad infantil, ii) formalización del sector de comercio, iii) determinantes de la pobreza monetaria y iv) efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos.

### Análisis territorial de la mortalidad infantil

El estudio de Pacheco (2026a) analiza las dinámicas territoriales de la mortalidad infantil en Costa Rica durante el período 2000-2024. En particular, identifica los cambios en la distribución geográfica, la existencia de conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad y la relación de estos patrones con los diversos determinantes sociales de la salud, tales como las condiciones socioeconómicas, el acceso a servicios sanitarios, la atención prenatal y las características demográficas de los territorios.

El análisis se apoya en tres fuentes que produce el INEC a partir del registro civil y del sistema de estadísticas vitales. La primera es el archivo histórico que contiene información de nacimientos, defunciones infantiles y tasa de mortalidad infantil para el período 1950-2024. La segunda corresponde a los microdatos de defunciones para el período 2000-2024. Esta base contiene 552.427 registros individuales anonimizados de defunciones de todas las edades, con causa básica de muerte codificada en CIE-10, edad al fallecer, cantón y distrito de residencia, institución donde ocurre la defunción y nacionalidad de la madre para los menores de un año. Por último, se utilizan los cuadros que publica el INEC sobre población, nacimientos y defunciones infantiles por cantón. El año 2025 es preliminar.

Se consideran defunciones infantiles los registros con edad menor de un año cumplido. Se distingue entre mortalidad neonatal precoz (defunciones ocurridas entre el nacimiento y el sexto día de vida), mortalidad neonatal tardía (defunciones ocurridas entre el séptimo y el vigésimo séptimo día de vida) y mortalidad posneonatal (fallecimientos ocurridos entre el vigésimo octavo día y el día 364). El conteo total de defunciones infantiles obtenido con este criterio coincide con la serie oficial del INEC en todo el período, por lo que toda desagregación por componente es consistente con las cifras oficiales.

Un punto importante es que, dado que la mortalidad infantil es un evento poco frecuente, las tasas de mortalidad se vuelven muy sensibles a cambios en las defunciones. Esta volatilidad podría producir resultados espurios en los análisis de los conglomerados. Para evitar esto, se agruparon los años en quinquenios y se usaron límites para identificar los valores atípicos y otras técnicas estadísticas.

Con base en lo anterior, se calcularon las tasas brutas de mortalidad infantil para los 81 cantones de acuerdo con la división territorial del año 2000. Se reintegraron los cantones de Río Cuarto, Monteverde y Puerto Jiménez a Grecia, Puntarenas y Golfito respectivamente para evitar una limitación de datos. El cálculo de las tasas corresponde a la razón entre la suma de defunciones y la de nacimientos, por mil.

Las tasas brutas son un indicador transparente, pero constituyen la combinación de "ruido" y riesgo de mortalidad; porque su volatilidad depende del comportamiento del denominador: si los nacimientos se reducen, la volatilidad de las tasas crece. Para corregir esta limitación, se calcularon también las tasas suavizadas mediante el método bayesiano empírico que propone Marshall (1991). Este método realiza un promedio ponderado entre su propio dato y el promedio nacional, al asignar más peso al dato propio cuanto mayor es el número de nacimientos sobre el que se calcula; de manera que los cantones grandes conservan prácticamente su tasa observada y los pequeños se aproximan al promedio del país conforme su información individual

es menos confiable. El procedimiento reduce la variabilidad aleatoria a cambio de un leve sesgo hacia la media y no altera el total nacional de defunciones.

Más adelante se procedió a identificar los conglomerados espaciales o *hot spots* de alta mortalidad. Para ello se utilizó el índice de Moran (I), el cual es una medida de autocorrelación espacial. Este índice señala si valores similares de una variable tienden a ubicarse cerca unos de otros en el espacio. En este caso, la variable corresponde a la mortalidad infantil. Por lo tanto, si I>0 se cuenta con una autocorrelación espacial positiva y los valores parecidos están agrupados (cantones con alta mortalidad se ubican junto a otros con alta mortalidad o los de baja mortalidad están rodeados de otros de baja mortalidad). Si I≈0 el patrón es aproximadamente aleatorio en el espacio y si I<0 hay una autocorrelación espacial negativa (valores altos tienden a estar junto a valores bajos).

Por último, para el análisis de los determinantes sociales de la salud, se desarrolló una tipología de cantones a partir de seis variables relevantes mediante un método de clúster jerárquico aglomerativo con los datos del período 2010-2024. Los determinantes incluidos fueron: 1) el control prenatal completo o la proporción de nacimientos cuya madre completó el esquema recomendado de visitas prenatales, 2) si fue embarazo adolescente, 3) la escolaridad promedio de la madre, 4) la privación de salud, según lo establecido en el índice de pobreza multidimensional cantonal (2026); 5) la brecha de cada cantón respecto de la razón de habitantes por Ebais considerada adecuada y 6) el acceso a agua potable. Los datos se recopilaron del Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2026 y del Índice de Competitividad Cantonal 2023-2024 del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Las variables fueron estandarizadas para facilitar la interpretación.

Además, se construyeron indicadores adicionales a partir de los microdatos de defunciones para complementar el análisis. Se contó con la proporción de: i) defunciones posneonatales, ii) defunciones por malformaciones congénitas y anomalías cromosómicas, iii) defunciones ocurridas sin asistencia médica y iv) defunciones de madre nicaragüense.

El algoritmo inicia con una clasificación jerárquica de Ward y el cálculo de reglas de Calinksi-Harabasz y de silueta para determinar el número de conglomerados. A pesar de que la evidencia estadística favorecía la solución de dos grupos, solo separaba al Valle Central del resto del país. Por lo tanto, se procedió con una división en cuatro grupos que cuenta con un mejor valor interpretativo y conserva suficiente evidencia estadística para considerarla una solución legítima.
Para finalizar, se aplicó un conjunto de pruebas para validar la tipología. En primer lugar, se realizaron análisis de varianza entre los grupos por cada uno de los determinantes y por la tasa suavizada de mortalidad infantil, la cual funcionó para evaluar la validez externa. Los resultados apuntan a diferencias estadísticamente significativas entre los grupos, lo cual respalda la división. El único resultado a destacar es el de la brecha del Ebais que discrimina débilmente a los grupos. En segundo lugar, se llevó a cabo una validación cruzada del discriminante, cuyos resultados indican que la partición no está condicionada por las observaciones individuales. Asimismo, una prueba de estabilidad basada en 500 submuestras aleatorias, cada una con el 80% de los datos, respaldó dicha partición. Por último, se aplicó una prueba de concordancia con k-medias y se calculó el coeficiente cofenético; en conjunto, sus estimaciones subrayan que la separación entre grupos es real, aunque moderada.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**MORTALIDAD INFANTIL**
véase Pacheco, 2026a, en
**www.estadonacion.or.cr**

## Factores asociados con la formalización en el sector comercio detallista

Para profundizar en los factores asociados con la formalización de las unidades económicas del sector comercio detallista, Meneses y Morales (2026) combinan distintas fuentes de información y métodos cuantitativos y cualitativos. El estudio sistematiza evidencia empírica, sectorial y normativa, así como utiliza el comercio detallista como estudio de caso. En particular, el análisis de los factores asociados con la formalización se lleva a cabo con la información de los micronegocios de la Gran Área Metropolitana, por lo que sus resultados no pueden generalizarse al resto de sectores en el país.

El análisis descriptivo usa varias fuentes estadísticas. Para analizar el peso del sector comercio en el mercado laboral costarricense y su grado de informalidad se utiliza la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC del período 2012-2025. Por su parte, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) se emplea para estimar las diferencias en los ingresos laborales entre empleos formales e informales según los años de escolaridad.

La caracterización de los micronegocios del comercio al detalle toma como referencia el estudio de la OIT (2025) y actualiza algunos indicadores con la Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (Enameh) del 2025. Para estimar los factores asociados con la formalización se utiliza la Encuesta de Micronegocios e Informalidad (Emininfo) del 2025. Esta última fue aplicada presencialmente entre octubre y diciembre de ese año a personas propietarias de los negocios o, en su defecto, a una persona socia o administradora principal con la capacidad para responder por el establecimiento. La muestra final comprende 520 micronegocios de los sectores comercio y servicios: 260 establecimientos formales y 260 informales o subformales. Bajo el supuesto de que la selección se realizó de manera aleatoria, este tamaño de muestra permite obtener estimadores agregados con un error máximo de ±4,3% y un nivel de confianza del 95%. La encuesta recopila información sobre las características de la persona propietaria y del negocio, antigüedad, empleo, acceso a financiamiento, estrategias comerciales, innovación y cadenas de suministro, entre otros aspectos.

Para identificar los factores asociados con la formalización se estima un modelo de regresión logística (*logit*) de respuesta binaria estimado mediante máxima verosimilitud. Este procedimiento utiliza una función de distribución logística acumulada para estimar la probabilidad de que la variable dependiente tome el valor de uno, lo cual permite obtener probabilidades comprendidas entre cero y uno. La especificación se puede expresar como:

$$Pr(formalizacion=1|X)=\alpha+\beta_1 espacio_indp_i+\beta_2 motivacion_emp'i+\beta_3 credito_i+\beta_4 cuent_indpi+\beta_5 capacitacion_i+\beta_6 empleo_fem_i+\beta_7 tramites_i+\beta_8 empleoi+\beta_9 niv_educacion'i+\beta_{10} añosi+\varepsilon_i \quad (3),$$

Donde la variable dependiente toma el valor de uno cuando la empresa cumple con los criterios de formalidad y cero en caso contrario. La condición de formalidad se construye a partir de tres requisitos: (i) inscripción tributaria ante el Ministerio de Hacienda, (ii) registro ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y (iii) patente municipal. La investigación de Meneses y Morales (2026) clasifica como subformales los negocios que cumplen dos de estas tres condiciones y como informales aquellos que no cumplen ninguna.

Las variables explicativas consideran características de la persona propietaria y del negocio. Se incluye: 1) si el establecimiento funciona en un espacio independiente de la vivienda; 2) la motivación que originó el negocio, clasificada en necesidad, flexibilidad o motivación emprendedora; 3) el acceso al crédito; 4) la separación entre las finanzas del negocio y las del hogar; 5) la participación en capacitaciones relacionadas con contabilidad, ventas, planificación, manejo de personal, mercadeo y temas afines; 6) el número de mujeres familiares vinculadas al negocio; 7) la percepción de los trámites de formalización como un obstáculo; 8) el número de personas que trabajan en la empresa; 9) el nivel educativo de la persona propietaria y 10) los años de operación del negocio.

La robustez de la estimación se examina mediante una matriz de confusión y la comparación con dos especificaciones alternativas: un modelo probit y una estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO). La matriz de confusión evalúa la capacidad del modelo para clasificar correctamente los casos a partir de un punto de corte definido mediante su sensibilidad y especificidad. Asimismo, se compara la magnitud, el signo y la significancia estadística de los estimadores obtenidos con las tres especificaciones para evaluar su sensibilidad ante cambios en la forma funcional del modelo. La significancia estadística de las estimaciones se reporta al utilizar los niveles de $p<0,10$, $p<0,05$ y $p<0,01$.

Un segundo ejercicio econométrico analiza las diferencias en los ingresos laborales entre el empleo formal e informal según los años de escolaridad. Para ello, se calcula una ecuación de ingresos tipo Mincer mediante MCO y con datos de la Enaho 2025. La estimación incorpora el diseño muestral complejo de la encuesta mediante los factores de expansión, la estratificación y las unidades primarias de muestreo. Para la inferencia estadística se calculan errores estándar mediante bootstrap, a partir de 1.000 remuestreos con reemplazo. Este procedimiento permite obtener, de forma no paramétrica, errores estándar, intervalos de confianza y pruebas de significancia.

La especificación relaciona el logaritmo natural del ingreso laboral con los años de escolaridad y la condición de empleo formal o informal. Además, incluye una interacción entre ambas variables para estimar si la asociación entre escolaridad e ingreso difiere según el tipo de empleo. La especificación es la siguiente:

$$ln(ingreso_i)=\beta_0+\beta_1 (informal_i \times edu_i)+\beta_2 exp_i+\beta_3 exp_i^2+\beta_4 mujer_i+\beta_5 estcivil_i+\beta_6 urbano_i+\beta_7 region_i+\beta_8 rama'_i+\beta_9 empleados'_i+u_i$$

La variable dependiente corresponde al ingreso laboral. Como controles se incorporan la experiencia laboral y su término cuadrático, sexo, estado civil, área geográfica, región de planificación, rama de actividad y tamaño de la empresa.

El componente cualitativo complementa los procesamientos estadísticos mediante entrevistas estructuradas a personas expertas, actores del sector empresarial y representantes de unidades económicas del comercio detallista. La información se procesa mediante técnicas de sistematización y categorización, entre ellas la codificación temática de las entrevistas, las herramientas de visualización cualitativa y la selección de fragmentos textuales para ilustrar los temas identificados. Además, la estrategia contempla espacios participativos para contrastar la evidencia obtenida y apoyar la construcción de recomendaciones.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**FORMALIZACIÓN DEL SECTOR COMERCIO**
véase Meneses y Morales (2026) en
**www.estadonacion.or.cr**

## Análisis de los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza por ingresos

Para profundizar en los factores asociados con la movilidad de los hogares en su condición de pobreza por ingresos, Fernández (2026b) analiza el período 2015-2025 con énfasis en los años recientes de la reducción de la pobreza. El estudio emplea información longitudinal de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la cual permite observar a los hogares en dos años consecutivos e identificar sus transiciones de entrada, salida o permanencia en la pobreza. A partir de esta información, se combina el análisis de la movilidad de los hogares con una descomposición mediante valores de Shapley, que facilita cuantificar la contribución de distintos componentes del ingreso, los cambios demográficos y la línea oficial de pobreza al cambio observado en su incidencia.

La Enaho tiene un propósito transversal, pero su diseño muestral incorpora un componente longitudinal mediante la permanencia de una parte de las viviendas seleccionadas durante varios levantamientos consecutivos. Aproximadamente una cuarta parte de las viviendas

se sustituye una vez al año y el seguimiento se realiza sobre las viviendas y no sobre personas específicas. Por esta razón, cambios en la composición de los hogares, movilidad residencial y otras dinámicas impiden tratar la información como un panel longitudinal completo. El INEC denomina a este diseño semipanel, pues permite seguir de forma parcial la evolución de los hogares entre dos momentos del tiempo.

La investigación utiliza semipaneles anuales independientes y restringe el análisis longitudinal a hogares observados en dos años consecutivos. Esta decisión permite conservar un mayor tamaño de muestra y mejorar la comparabilidad entre las dos observaciones. Durante el procesamiento, se identificaron nueve archivos longitudinales desde el 2015. No existe un archivo longitudinal para el período 2021-2022. Sin embargo, no todos los archivos pueden utilizarse en las mismas etapas del análisis: el semipanel 2020-2021 carece de factores de expansión compatibles para producir resultados nacionales ponderados y el de 2019-2020 presenta inconsistencias en la composición de las transferencias monetarias que impiden utilizarlo en la descomposición mediante valores de Shapley. En consecuencia, ocho semipaneles se utilizan para los análisis nacionales ponderados de movilidad y siete para las descomposiciones mediante valores de Shapley.

Los archivos longitudinales contienen registros de las personas, por lo que fue necesario transformarlos para construir una base de análisis cuya unidad de observación fuera el hogar. El procedimiento se aplicó de manera homogénea a todos los períodos. Primero, se homologaron los nombres de las variables mediante un diccionario de equivalencias; posteriormente, se construyeron y auditaron los identificadores únicos de hogares y personas, para esto se verificaron los valores faltantes, duplicados y la consistencia de las llaves de identificación. Luego, la información individual se agregó a cada hogar y se recuperaron para ambos años variables como la condición de pobreza, las líneas oficiales de pobreza, los distintos componentes del ingreso, los factores de expansión y las características demográficas y laborales. Finalmente, se construyeron indicadores derivados de movilidad de la pobreza, cambios en las fuentes de ingreso, formalidad laboral, clima educativo, entre otros aspectos. El resultado es una base longitudinal en la que cada registro representa un hogar observado durante dos años consecutivos.

Antes de utilizar los semipaneles se llevaron a cabo distintas verificaciones de calidad. Se comparó la composición de los hogares observados longitudinalmente con la registrada en las encuestas transversales y se evaluó la cobertura de personas dentro de cada hogar. Asimismo, se compararon las tasas de pobreza total y extrema estimadas mediante los semipaneles con las cifras oficiales del INEC, utilizando los factores de expansión y las líneas oficiales de pobreza correspondientes a cada año. La validación considera, además, indicadores de precisión como los errores estándar, coeficientes de variación y efectos de diseño de las estimaciones oficiales, así como medidas de concordancia entre ambas fuentes, entre ellas la correlación, el coeficiente de determinación ($R^2$) y las diferencias absolutas entre las tasas estimadas.

Una vez construida y validada la base, cada hogar se clasifica según su condición de pobreza en ambos años del semipanel. De esta forma, se distinguen cuatro trayectorias: hogares que permanecen fuera de la pobreza, hogares que salen de ella, hogares que ingresan y hogares que permanecen pobres. Las estimaciones de movilidad se ponderan mediante los factores de expansión correspondientes al semipanel.

La descomposición utiliza valores de Shapley para evitar que la contribución asignada a un factor dependa del orden en que se incorporen los demás componentes. El procedimiento calcula la contribución promedio de cada factor al cambio en la tasa de pobreza, al considerar todos los órdenes posibles en que estos pueden actualizarse entre los dos años del semipanel. Sea $F=\{1,2,...,K\}$ el conjunto de factores y $v(S)$ la tasa de pobreza obtenida cuando los factores pertenecientes al subconjunto $S$ adoptan los valores observados en el segundo año, mientras el resto permanece con los valores del primer año. El valor de Shapley para el factor $i$ se define como:

$$\phi_i = \sum \frac{|S|!\,(K-|S|-1)!}{K!}\,[v(S \cup \{i\})-v(S)].$$

Esta expresión corresponde al efecto marginal promedio del factor $i$ sobre la tasa de pobreza a través de todos los posibles órdenes de incorporación de los demás componentes. En términos computacionales, para cada permutación se calcula primero la pobreza manteniendo todos los factores con sus valores del primer año y luego se actualizan sucesivamente hasta alcanzar los valores del segundo año. La diferencia en la tasa antes y después de incorporar cada factor constituye su aporte marginal; el valor de Shapley es el promedio de esos aportes entre todas las permutaciones.

Se realizan dos ejercicios complementarios. La descomposición general considera seis factores: i) línea oficial de pobreza, ii) tamaño del hogar, (iii) ingreso laboral, iv) renta de la propiedad, v) transferencias monetarias totales y vi) transferencias no monetarias. La descomposición ampliada sustituye las transferencias monetarias totales por dos factores distintos: las transferencias monetarias provenientes del Estado y las demás transferencias monetarias, para un total de siete componentes. La separación cumple la identidad según la cual las transferencias monetarias totales equivalen a la suma de las transferencias del Estado y las otras transferencias monetarias.
Al considerar seis factores, la descomposición general evalúa las 6!=720 permutaciones posibles, mientras que la ampliada, con siete factores, considera 7!=5.040. Los ejercicios se realizan para siete semipaneles, tres dominios geográficos, nacional, urbano y rural, y dos indicadores, pobreza total y extrema. En conjunto, la implementación requirió evaluar 1.905.120 escenarios de pobreza. El algoritmo incorpora verificaciones automáticas para garantizar la consistencia de las descomposiciones.

Finalmente, para aproximar los mecanismos asociados con las entradas y salidas de la pobreza, el estudio complementa la descomposición agregada con una caracterización de los hogares. En particular, para la recuperación posterior a la pandemia se utilizan los semipa-

neles 2022-2023, 2023-2024 y 2024-2025; además se comparan las características iniciales y finales de los hogares según su trayectoria de pobreza. Entre los indicadores examinados se encuentran el tamaño del hogar, el clima educativo, el número de personas ocupadas, la proporción de ocupados formales, las horas trabajadas y el ingreso laboral del hogar. Cada semipanel emplea promedios ponderados para comparar la situación inicial y final de los distintos grupos.

El alcance de los resultados debe interpretarse teniendo en cuenta que los semipaneles permiten identificar asociaciones entre los cambios en las características de los hogares y sus transiciones de pobreza, pero no constituyen evidencia causal. El análisis se limita, además, a los hogares que pudieron identificarse en ambos años de cada semipanel. La falta de un archivo para 2021-2022 y las restricciones señaladas para los paneles 2019-2020 y 2020-2021 limitan de forma parcial la continuidad de la serie y el tipo de análisis que puede realizarse en esos períodos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**FACTORES ASOCIADOS CON LA POBREZA POR INGRESOS**
véase Fernández (2026b) en
**www.estadonacion.or.cr**

## Modelo de microsimulación (CRIMod) para estimar los efectos redistributivos de la política fiscal

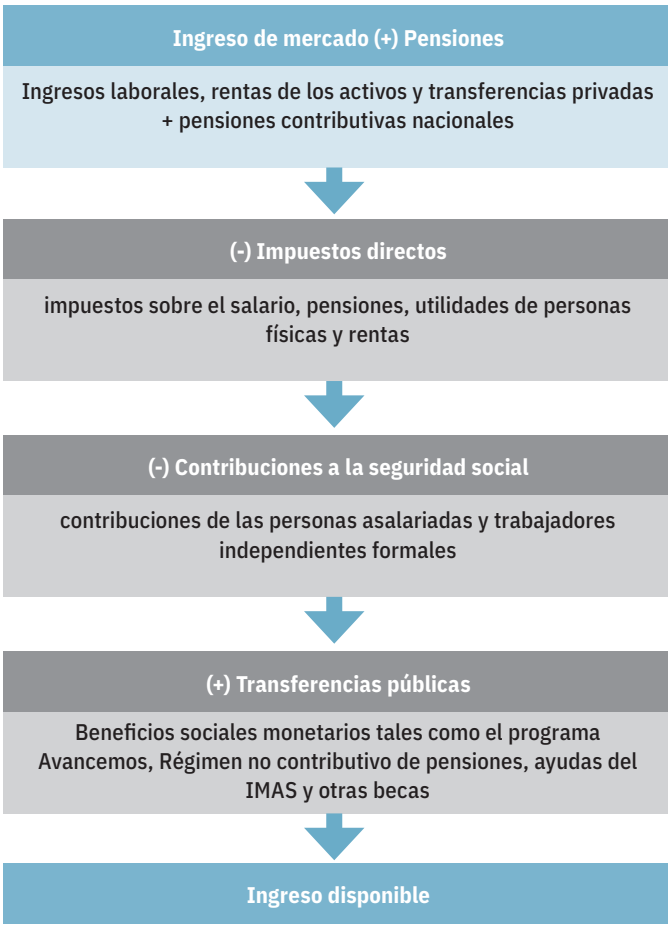
Para estimar la incidencia de distintos instrumentos de la política fiscal sobre la desigualdad de ingresos, Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026) utilizan CRIMod, un modelo de microsimulación del sistema de impuestos y transferencias de Costa Rica desarrollado por la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica (UCR) y basado en la plataforma europea Euromod.

Estos modelos manejan dos tipos de información. Por una parte, incorporan microdatos sobre las características socioeconómicas y los ingresos de los hogares. Por otra, incluyen las reglas de las políticas públicas que determinan aspectos como la elegibilidad y el cálculo de impuestos, contribuciones y transferencias. En CRIMod, los microdatos provienen de la Enaho del INEC y son estandarizados según las convenciones de modelación que utiliza Euromod antes de incorporarse a la plataforma. Para esta investigación se dispone de información estandarizada para los años del 2018 al 2025.

El análisis distingue dos conceptos principales de ingreso. El ingreso de mercado está integrado por los ingresos laborales, las rentas del capital y las transferencias privadas, a los cuales se suman las pensiones contributivas. El ingreso disponible corresponde al ingreso que permanece luego de restar los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social y sumar las transferencias públicas. Para efectos del ejercicio, las pensiones contributivas se consideran ingreso diferido y se incorporan al ingreso de mercado, mientras que las contribuciones sociales destinadas a pensiones se tratan como una deducción del ingreso. La figura 2.6 resume la relación entre estos conceptos y

Figura 2.6

**Conceptos de los ingresos e instrumentos fiscales utilizados en las microsimulaciones**




Fuente: Madrigal-Quesada y Moya-Díaz (2026) con base en Lustig y Higgins (2022).

muestra el tránsito desde el ingreso de mercado más pensiones hasta el ingreso disponible.

El cuadro 2.4 detalla los componentes incluidos en cada categoría fiscal. Los impuestos directos incluyen los gravámenes sobre salarios, pensiones, ganancias de las personas trabajadoras independientes, rentas de la propiedad, dividendos, intereses y participaciones en cooperativas. Las contribuciones a la seguridad social abarcan los aportes al Seguro de Enfermedad y Maternidad y al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y al Banco Popular. Las transferencias públicas comprenden las pensiones del Régimen No Contributivo (RNC), las becas para educación, entre ellas Avancemos, otras becas y las ayudas del IMAS.

Los indicadores de desigualdad se calculan por persona con base en el ingreso per cápita del hogar, el cual se obtiene al sumar los ingresos

## Cuadro 2.4

### Categorías de impuestos y trasferencias públicas utilizadas en las microsimulaciones y sus componentes

| Categoría | Definición |
|---|---|
| **Impuestos directos** | Impuesto sobre los salarios, las pensiones, las ganancias de los trabajadores independientes, las rentas de la propiedad, los dividendos, los intereses y las participaciones en cooperativas. |
| **Contribuciones a la seguridad social (CCSS)** | Contribuciones a la CCSS mediante el Seguro de Enfermedad y Maternidad y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y los aportes al Banco Popular para personas que trabajan como asalariadas e independientes. |
| **Transferencias públicas** | Pensiones del régimen no contributivo, becas para educación como Avancemos y de otras instituciones públicas y las ayudas del IMAS. |

Fuente: Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026).

de sus integrantes y dividirlos entre el número de miembros. Por su parte, el coeficiente de Gini se estima inicialmente sobre el ingreso de mercado más pensiones. Luego, se incorporan de manera sucesiva los componentes del sistema fiscal, primero las contribuciones a la seguridad social, luego los impuestos directos y, por último, las transferencias públicas, hasta obtener el coeficiente de Gini correspondiente al ingreso disponible.

El estudio también calcula la contribución redistributiva de los distintos componentes y el efecto asociado con la reclasificación de las personas dentro de la distribución del ingreso. De acuerdo con Reynolds y Smolensky (1977), el efecto redistributivo potencial se define como la diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos, $G_x$, y el coeficiente de concentración del ingreso después de impuestos y transferencias, $(C^x_{x\text{-}x\text{-}t+b})$.

$$RS = G^x_{x\text{-}t+b}$$

Esta medida no incorpora los cambios de posición que pueden experimentar las personas dentro de la distribución una vez aplicados los impuestos y las transferencias. Para incluir este componente, el estudio utiliza la siguiente descomposición:

$$G_x - G_{x\text{-}t+b} = (G_x - C^x_{x\text{-}t+b}) + (C^x_{x\text{-}t+b} - G_{x\text{-}t+b})$$

El primer término corresponde a la redistribución vertical, equivalente al índice de Reynolds y Smolensky, mientras que el segundo representa el efecto de reclasificación de las personas. La suma de las contribuciones marginales de cada componente no necesariamente coincide con la diferencia total entre el Gini de mercado y el Gini disponible, porque el resultado puede variar según el orden en que se incorporen las políticas al ingreso.

Para medir la progresividad de cada instrumento se emplea el índice de Kakwani. En el caso de los impuestos, el indicador compara el coeficiente de concentración del impuesto, C_t^x, con el coeficiente de Gini del ingreso antes de impuestos y transferencias:

$$\Pi_t = C^x_t - G_x$$

En el caso de las transferencias, el orden de la resta se invierte:

$$\Pi_b = G^x_t - C^\phi_x$$

De esta manera, la progresividad de un impuesto refleja en qué medida su carga se concentra en personas de mayores ingresos, mientras que la progresividad de una transferencia destaca en qué medida sus beneficios se concentran en hogares de menores ingresos.
La metodología también relaciona el grado de progresividad con la magnitud del efecto redistributivo. Siguiendo a Kakwani (1977), para un impuesto esta relación se expresa como:

$$RS = \frac{t}{1\text{-}t}\,\Pi_t$$

donde $t$ representa la tasa impositiva media. Por tanto, el efecto redistributivo depende conjuntamente del grado de progresividad del instrumento y de su peso relativo dentro del ingreso.

Para comparar la capacidad redistributiva de Costa Rica con otros países, se utilizan estimaciones de Euromod para los 27 países de la Unión Europea correspondientes al 2025. La comparación considera el coeficiente de Gini para distintos conceptos de ingreso. Los modelos europeos cuentan con un mayor grado de desarrollo y pueden simular con mayor detalle sus sistemas de impuestos y transferencias, por lo que esta comparación se utiliza principalmente como una referencia para valorar la magnitud de la capacidad redistributiva costarricense. Los resultados corresponden a la versión 2.0 de CRIMod y no abarcan todos los componentes del sistema fiscal. El ejercicio no incorpora los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, ni otros impuestos específicos; tampoco incluye el valor monetario de las transferencias no monetarias asociadas con servicios públicos de salud y educación. Además, las contribuciones al régimen básico de pensiones se simulan utilizando las reglas del IVM-CCSS, pues la Enaho no permite identificar con certeza el régimen contributivo de todas las personas. Estas delimitaciones deben considerarse al interpretar el alcance de los efectos redistributivos estimados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**EFECTOS DE INSTRUMENTOS FISCALES EN LA DESIGUALDAD DE INGRESOS**
véase Madrigal Quesada y Moya Díaz (2026) en
**www.estadonacion.or.cr**

## Patrones de gasto de consumo de los hogares

Para el análisis de los patrones de gasto de consumo, Vargas Valverde *et al*. (2026) utilizan la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) correspondiente al 2024, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Para la segmentación de hogares se utilizaron doce rubros relacionados con: alimentos y bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, vivienda y servicios, muebles y artículos del hogar, salud, transporte, información y comunicación, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles, y bienes y servicios diversos.

Los gastos de los hogares suelen presentar distribuciones altamente asimétricas, y dado que, en algunos rubros, se reportan gastos bajos o iguales a cero en ciertos hogares, mientras que pocos hogares registran valores muy elevados. Esta situación puede generar una fuerte asimetría y aumentar la influencia de los valores extremos en los análisis. Para reducir el efecto, se utilizó la fórmula de log(1 + gasto) como una transformación logarítmica. Se sumó una unidad antes de aplicar el logaritmo para conservar en el análisis a aquellos hogares con gasto igual a cero en rubros específicos, dado que el logaritmo de cero no está definido.

Antes de realizar el análisis factorial, se calculó una matriz de correlación de Spearman entre los doce rubros de gasto, porque esta medida es preferible a la correlación de Pearson cuando los datos no cumplen con supuestos de normalidad o presentan valores extremos. Además, se utilizó el indicador Kaiser Meyer Olkin (KMO), que mide si las variables comparten suficiente información para realizar un análisis factorial; y se aplicó la prueba de esfericidad de Bartlett, donde se evalúa si la matriz de correlaciones es una matriz identidad.

Seguidamente, se calcula el análisis factorial para resumir los doce rubros de gasto en un número menor de dimensiones. Dado que las variables de gasto suelen presentar distribuciones asimétricas y cierto grado de heterocedasticidad, se optó por el método de extracción de Mínimos Residuales en lugar de Máxima Verosimilitud. Se aplicó una rotación oblicua, ya que se consideró plausible que algunas dimensiones del consumo estuvieran relacionadas.

Para decidir cuántos factores conservar, se revisaron varios criterios. Entre ellos se incluyeron el análisis paralelo, los autovalores, el gráfico de sedimentación, donde cada factor representa una dimensión de consumo. Estas dimensiones no son variables directas de la encuesta, sino patrones construidos a partir de la relación entre los rubros de gasto.

Las puntuaciones factoriales se calcularon mediante el método ten-Berge, el cual es útil porque conserva de forma adecuada la relación entre factores cuando se usa una rotación oblicua. Estas puntuaciones fueron incorporadas a la base de hogares y se usaron como variables de entrada para el análisis de grupos.

Después del análisis factorial, se aplicó un análisis de grupos mediante el método K-means, usando las puntuaciones factoriales. Se compararon distintos algoritmos (Hartigan-Wong, Lloyd, Forgy y MacQueen), utilizando como criterio principal la inercia intra-clúster promedio.

La selección del número de grupos (k) se realizó mediante un esquema de validación cruzada. Para distintos valores de k se estimaron soluciones con particiones aleatorias de entrenamiento y prueba. La evaluación combinó el índice de silueta, el índice de Rand ajustado y la inercia intragrupo. Una vez elegida la solución, el modelo se estimó con la totalidad de la muestra para obtener la clasificación final de los perfiles de consumo.

Una vez obtenida la segmentación de los hogares según sus patrones de consumo, se seleccionaron variables sociodemográficas, económicas y territoriales con el objetivo de caracterizar los perfiles de consumo. Entre ellas se incluyeron sexo de la jefatura del hogar, grupos de edad de la jefatura, nivel de escolaridad, tipología y tamaño del hogar, región de planificación y zona de residencia.

Asimismo, se incorporaron variables derivadas a partir de la información del módulo de personas, previamente agregada al nivel de hogar. Estas incluyeron la presencia de menores de 12 años, personas adultas mayores de 65 años y personas con discapacidad dentro del hogar. Para las variables categóricas de los integrantes del hogar, como la condición de actividad económica, se utilizó la categoría modal como criterio de agregación, de manera que cada hogar quedó representado por la condición más frecuente entre sus miembros.

También se calcularon indicadores económicos ajustados por tamaño del hogar, incluyendo ingreso per cápita y gasto per cápita. Con el objetivo de clasificar a los hogares según su posición relativa dentro de la distribución económica nacional, se construyeron quintiles y deciles de ingreso y gasto, tanto en términos totales como per cápita, utilizando cuantiles ponderados derivados del diseño de la Enigh.

Dado que la Enigh presenta un diseño muestral complejo (estratificado y por conglomerados), los hogares en la muestra no tienen la misma probabilidad de selección. Por esta razón, todos los análisis descriptivos y la construcción de indicadores se realizaron incorporando los factores de expansión, los estratos y las unidades primarias de muestreo, utilizando el paquete survey de R. Este enfoque permitió obtener estimaciones representativas de la población nacional, así como errores estándar, coeficientes de variación y efectos de diseño ajustados, evitando que los resultados se interpretaran como simples estadísticos muestrales no ponderados.

**Investigadores principales:**
Natalia Morales Aguilar, Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Andrés Fernández Arauz, Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde, Juan Diego Trejos Solórzano, Gabriel Madrigal Quesada, Daniel Moya Díaz y José Francisco Pacheco Jiménez.

**Insumos:**
*Análisis del mercado laboral durante el 2025 y primeros meses del 2026*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *La inversión social pública mantiene la expansión real durante el 2025 de la mano de las pensiones contributivas y de la función de vivienda y territorio*, de Juan Diego Trejos Solórzano; *¿Qué explica la reducción reciente de la pobreza en Costa Rica? Evidencia de semipaneles de hogares y una descomposición mediante valores de Shapley, 2015-2025*, de Andrés Fernández Arauz; *Patrones de gasto de consumo de los hogares con la ENIGH 2024*, de Yarlin Vargas Valverde, Rafael Segura Carmona y Natalia Morales Aguilar; *Efectos de la política fiscal en la desigualdad de ingresos en Costa Rica: análisis con CRIMod*, de Gabriel Madrigal Quesada y Daniel Moya Díaz; *Gobernanza de la política social selectiva en Costa Rica: organización institucional, reformas recientes y criterios para su transformación*, de Andrés Fernández Arauz; *Patrones territoriales de la mortalidad infantil en Costa Rica, 2000-2025*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Informe técnico sobre la formalización del sector de comercio al detalle en Costa Rica*, de Karla Meneses Buchelli (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Natalia Morales Aguilar, *Tendencias en materia de vivienda en Costa Rica*, de José Francisco Pacheco Jiménez.

**Coordinación:** Natalia Morales Aguilar.

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

**Edición técnica:**
Isabel Román Vega, Leonardo Merino Trejos, Steffan Gómez Campos y Natalia Morales Aguilar.

**Visualización de datos complejos:**
Natalia Morales Aguilar y Yarlin Vargas Valverde.

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

**Lectores críticos:**
Juliana Martínez Franzoni, Dilany Rosales Matamoros, Javier Bogantes Retana, Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde y Leonardo Merino Trejos.

**Revisión y corrección de cifras:**
Rafael Segura Carmona, Yarlin Vargas Valverde, Jimena Valverde Cordero y Daniela Chacón Mendoza.

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

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

**Un agradecimiento especial** al INEC, por permitir el acceso a sus bases de datos, las cuales posibilitaron la realización de los procesamientos estadísticos requeridos para los análisis. A la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica por el acceso al modelo de microsimulaciones CRIMod. A la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria por su disposición a preparar la información solicitada y aclarar las dudas al respecto.

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

**Los talleres de consulta** se realizaron los días 3 y 24 de julio. 5 de agosto, 17 de setiembre, con la participación de las siguientes personas: Manuel Alfaro, Marielos Alfaro, Ronald Alfaro Redondo, Sofía Altamura, Luis Barrantes, Manuel Barahona Montero, Juan Luis Bermúdez Madriz, Laura Blanco, Margarita Bolaños, Javier Bogantes, Vera Brenes, Alberto Cañas, Ilse Calderón Esquivel, Verónica Cerdas Benavides, Karen Chacón Araya, Daniela Chacón, Annia Chaves, Francisco Delgado, David Díaz Arias, José Rafael Elizondo Agüero, Heyteem Ricardo Estrada Rojas, Andrés Fernández, Karla Fernández Valverde, Leonardo Garnier, Wilson Garro Mora, Ana Isabel García, Steffan Gómez, Miguel Gutiérrez, Marco Hidalgo, María Elena Jiménez Cordero, Silvia Lara, Gabriel Madrigal Quesada, Eddy Madrigal Méndez, Juliana Martínez, Leonardo Merino, Manuel Morales Alpízar, Natalia Morales, Daniel Moya, Dagoberto Murillo, Luis Ángel Oviedo, José Francisco Pacheco Jiménez, Pablo Slon, Paulo Sauma, Marcela Román, Isabel Román, Dílany Rosales, Andrea Rodríguez Quesada, Susan Rodríguez, Keynor Ruiz Mejías, Milagro Saborío, Rafael Segura, Johana Silva, Silvia Sáenz León, Franklin Solano, Suyen Miranda, Juan Diego Trejos Solórzano, Andrés Valenciano, Jimena Valverde Cordero, Yarlin Vargas Valverde, Luis Vargas, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal y Álvaro Zúñiga Cordero.

## 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 desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de "ser y actuar" de las personas.

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

**4** Según el Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial, el femicidio está regulado en la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres (LPVcM), nº 8589 del 25 de mayo del 2007. Ha sido reformada en varias ocasiones, dos de las reformas más significativas tuvieron lugar en mayo y agosto del 2021.

**5** Informe INAMU-JD-AI-074-2025: remisión de los resultados obtenidos producto del proyecto especial de auditoría realizado en respuesta al oficio 14969, con el asunto: traslado de denuncia, mediante oficio dfoe-dec-4582 del 24/09/2024 sobre presuntas irregularidades en el procedimiento especial de urgencia nro. 2024xe- 000001-0015800001. Referencia Oficio 14969, del 25 abril del 2025, dirigido al señor Rolando Brenes Vindas, fiscalizador, y a la señora Ruth Houed Caamaño, asistente técnica, ambos de la Contraloría General de la República (CGR).

**6** Se solicita atender una disposición de la CGR, el INAMU impulsó un proceso de auditoría social ciudadana a la institución (mayo del 2024-mayo del 2025), con la participación de varias organizaciones de mujeres agrupadas en mesas de trabajo regionales (Brunca, Chorotega, Huetar Caribe, Huetar Norte, Pacífico Central, Central y territorios indígenas; Inamu, 2026).

**7** De acuerdo con el Ministerio de Vivienda (2013), el déficit habitacional consta de dos componentes: uno cuantitativo y otro cualitativo. El déficit cuantitativo es la diferencia entre el número de hogares y de viviendas ocupadas; mientras que el déficit cualitativo consiste en la sumatoria del número de viviendas en mal estado y las que tienen hacinamiento por dormitorio, definido con tres o más personas durmiendo en una misma habitación.

**8** El cálculo del déficit cualitativo deja de lado una importante cantidad de viviendas en estado regular que no se suman porque no presentan hacinamiento, a pesar de que su estado físico sea deficitario. Por tal motivo, una estimación alternativa es incorporar el total de viviendas en estado regular y llamarlo déficit cualitativo alternativo (UCR *et al.*, 2026). En contraposición a la manera tradicional de calcularlo.

**9** El índice global de Moran es una medida de autocorrelación espacial para cuantificar el grado en que los valores observados de una variable en unidades geográficas vecinas (por ejemplo cantones) son similares entre sí. Valores positivos indican la presencia de conglomerados espaciales de características semejantes, valores negativos reflejan patrones de dispersión y valores cercanos a cero sugieren ausencia de dependencia espacial. En este caso, permite determinar si las defunciones infantiles tienden a concentrarse territorialmente o si su distribución responde a un patrón espacial aleatorio (Pacheco, 2026a).

**10** 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).

**11** Un emprendimiento dinámico es una pyme que nace con una alta capacidad de crecimiento rápido, rentable y escalable, impulsada por la innovación, un modelo de negocio diferenciado y un mercado potencial más amplio que la escala local.

**12** Cuando este *Informe* sea publicado ya se conocerán los resultados de la Enaho 2026.

**13** 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.

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

**15** En enero del 2025, el Banco Central de Costa Rica publicó un estudio que analiza la reducción de la pobreza que se dio entre el 2023 y el 2024, la cual se atribuye a tres factores: i) el crecimiento de los ingresos nominales per cápita, que explica el 54% del cambio total; ii) la mejora en la distribución de los ingresos (36%) y iii) el ajuste en la línea de pobreza (Alfaro Navarro, 2025). Este análisis aplica una descomposición de Shapley, pero usando los datos de corte transversal de las encuestas (Enaho 2023 y 2024).

**16** La habitabilidad se entiende como la dimensión sintética que articula las condiciones estructurales de la vivienda con los flujos de servicios esenciales necesarios para sostener una vida digna y segura.

**17** El factor "consumo doméstico esencial" incluye los siguientes rubros de gasto: alimentos y bebidas; muebles y artículos para el hogar y conservación de la vivienda; cuidado personal, protección social y bienes y servicios diversos.

**18** El factor "servicios fijos, conectividad y movilidad" considera los siguientes rubros de gasto: restaurantes y servicios de alojamiento; información y comunicación; transporte; salud; vivienda, agua y electricidad.

**19** El factor "capital humano y esparcimiento": servicios de educación, recreación, deporte y cultura; prendas de vestir y calzado.

**20** 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 una 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, 2026).

**21** En este análisis los impuestos sobre la renta incluyen el impuesto sobre los salarios, las pensiones, las ganancias de las personas trabajadoras independientes, las rentas de la propiedad, los dividendos, los intereses y las participaciones en cooperativas (Madrigal Quesada y Moya Díaz, 2026).

**22** Las contribuciones a la seguridad social son los aportes realizados por personas trabajadoras asalariadas e independientes al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM-CCSS), al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM-CCSS) y al Banco Popular. En el análisis se consideran únicamente las contribuciones efectuadas por las personas, no considera las patronales.

**23** Se incluyen los siguientes beneficios monetarios otorgados por el Estado a los hogares: las pensiones del Régimen No Contributivo, las becas educativas como Avancemos, otras becas para educación y las ayudas del IMAS.

**24** El índice de Kakwani mide el grado de progresividad de un impuesto o una transferencia monetaria mediante la comparación entre la distribución del instrumento fiscal y la distribución original del ingreso. Valores más altos indican una mayor concentración de la carga tributaria en los hogares de mayores ingresos o una mayor focalización de los beneficios en los hogares de menores ingresos.