

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	75
Valoración general	77
Valoración del Vigésimo Informe	78
Aspiraciones	78
Introducción	79
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	80
Balance general	80
Miradas en profundidad	82
Igualdad de oportunidades y capacidades	86
Persiste alta desigualdad en distribución del ingreso, pese a reducción en 2014	86
Tendencias dispares en las fuentes de ingreso explican la desigualdad	88
Aumenta incidencia de la pobreza por ingresos	91
Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales	93
El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral	97
Gestión de la equidad y la integración social	110
Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales	110
Gestión desde el Estado	111
Aporte especial: Situación financiera del seguro de salud de la CCSS	117

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En 2014 el ingreso promedio de los hogares se deterioró en términos reales, luego de cinco años consecutivos de registrar aumentos. Los grupos extremos de la distribución del ingreso fueron los más perjudicados, sobre todo los más ricos. Como resultado de ello, el coeficiente de Gini se redujo un 1% con respecto al 2013, aunque se mantuvo en un valor bastante alto (0,516).

>> Entre 2010 y 2014, el aumento en la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) se originó en tres fuentes de ingreso: las ganancias de los empleadores, los salarios de los trabajadores calificados y las pensiones contributivas.

>> La pobreza total aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2013 y 2014. En este último año afectó a un 22,4% de los hogares, mientras que la pobreza extrema se mantuvo sin cambios significativos, en 6,7%. Costa Rica acumula ya dos décadas sin mostrar avances sostenidos en esta materia.

>> Si al ingreso de los hogares se le suman las transferencias que reciben los beneficiarios del IMAS y el Fondo Nacional de Becas, así como las pensiones del régimen no contributivo, el efecto global de estos programas es una reducción de aproximadamente dos puntos porcentuales en la pobreza.

>> Se afianza la transformación del mercado laboral según clases sociales. En los últimos veintisiete años el empleo que más creció fue el relacionado con actividades especializadas y de administración de procesos, mientras que el asociado a trabajos manuales (clases obreras) se contrajo. Actualmente, las clases intermedias y de medianos empresarios y profesionales constituyen el grupo de mayor peso relativo.

>> En el período 2010-2014 el ingreso mensual de las personas ocupadas experimentó una ganancia -en términos reales- diferenciada según clases sociales. Los aumentos fueron de casi 600.000 colones para la clase alta, alrededor de 100.000 colones para los medianos empresarios y profesionales, y de 15.000 colones para las clases

intermedias, los pequeños propietarios y los obreros en servicios. En cambio, los obreros agrícolas dejaron de percibir 5.000 colones.

>> La tasa de desempleo abierto -medida con la Encuesta Nacional de Hogares de 2014- se situó en 8,6%; no mostró cambios con respecto al año anterior y afectó más a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. Si este indicador se calcula con datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), el promedio del 2014 fue de 9,6%, similar al de los últimos tres años. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino.

>> Pese a las restricciones fiscales y el modesto crecimiento económico, en 2014 la inversión social pública (ISP) tuvo una leve expansión, con lo cual acumuló tres años consecutivos de aumento y más que compensó la contracción real sufrida en 2011. Si se considera el crecimiento de la población, la ISP per cápita del 2014 fue un 1,8% mayor que la de 2013. Por primera vez en 34 años el país logró recuperar los niveles reales de ISP per cápita de 1980.

>> En 2014 volvió a aumentar la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja registrada entre 2011 y 2013. El deterioro se concentra en algunos distritos del país y está directamente relacionado con la penetración de una forma de organización criminal: la bandas de venta de drogas que se constituyen y operan como estructuras empresariales.

>> El seguro de salud de la CCS recuperó su equilibrio financiero, luego de los problemas sufridos a finales de la década anterior, debido al crecimiento de los gastos y la contracción de los ingresos. Sin embargo, aún persisten fuentes de vulnerabilidad, como la planilla institucional y la volatilidad de los aportes contributivos de los trabajadores, que funcionan como "disparadores" del gasto.

>> A diciembre de 2014 la deuda pendiente del Estado con la CCSS era cercana a 1.400 millones de dólares, según estimaciones de una comisión interinstitucional conformada por representantes de esa entidad y el Ministerio de Hacienda.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2014

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2013	2014	Diferencia 1990-2014
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,2	79,3	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,7	8,0	-6,8
Cobertura de la PEA por el seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	70,0	72,4	72,6	4,5
Asalariados	72,5	63,7	68,8	69,8	69,7	20,2
No asalariados	37,0	35,8	81,7	89,4	92,7	55,8
Cobertura de la PEA por el seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	62,6	63,9	64,1	19,6
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	9,0	9,3	9,3	2,1
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	25,1	30,5	40,3	43,9	43,2	18,1
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	42,9	47,4	49,6	18,4
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/} (%)	23,3	18,6	13,9	11,8	11,3	-12,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	83,2	86,6	88,0	29,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)						
Primaria		96,5	98,0	95,1	93,3	-2,8
Secundaria		51,6	67,7	70,0	70,0	21,4
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{b/} (%)		22,1	26,0	30,3	29,0	12,9
Tasa neta de participación laboral ^{b/} (%)	57,3	58,0	59,3	60,0	59,5	2,3
Hombres	82,5	79,2	75,5	75,4	75,0	-7,5
Mujeres	32,5	37,8	44,5	46,1	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/} (%)	4,5	5,1	7,3	8,6	8,5	4,0
Hombres	4,0	4,3	6,1	7,2	7,2	3,2
Mujeres	5,8	6,7	9,2	10,7	10,6	4,8
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	127,6	130,5	29,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (colones de junio 2014)	295.181	366.279	450.506	488.518	480.401	185.220
Hombres	311.944	384.586	468.617	502.274	499.807	187.863
Mujeres	258.248	333.053	423.476	468.513	451.276	193.029
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	23,1	23,1	8,2
Inversión social pública real per cápita (miles de colones del año 2000)	180,1	207,4	241,0	250,0	254,5	74,4
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	8,7	10,0	5,4
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{b/} (índice)	0,464	0,487	0,507	0,522	0,516	0,052
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	8,2	9,7	10,8	13,0	12,7	4,5
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,2	2,3	-1,0
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares en pobreza total ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	20,7	22,4	-5,0
Relación entre la incidencia de la pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces)	2,09	2,29	1,98	2,16	2,10	0,01
Deserción escolar en educación secundaria ^{b/} (%)		11,9	10,2	9,9	8,7	-5,0
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	7,5	7,1	-0,6

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares del INEC. A partir del 2010 las cifras fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

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

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor (base junio de 2014). A partir del 2010 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

e/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles, a partir del 2010 se utiliza el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

f/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población que está fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la que está dentro de ella. Las cifras a partir de 2010 fueron ajustadas con la estructura de población obtenida de las proyecciones del Censo 2011 y, por lo tanto, no son estrictamente comparables con las de años anteriores.

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

VALORACIÓN GENERAL

En 2014 se afianzaron las principales tendencias en materia de equidad e integración social reportadas en los últimos Informes, tanto las positivas como las que imponen obstáculos al desarrollo humano sostenible. Entre las primeras destacan la expansión en las coberturas educativas y en la proporción de jóvenes que concluyen la enseñanza secundaria, la permanencia de logros históricos en salud, como la disminución de la mortalidad infantil, así como el crecimiento real de la inversión social pública. En el otro extremo, las desmejoras parecen cada vez más consolidadas. Continúan sin avances, y en algunos casos acumulan retrocesos, indicadores como el desempleo, la desigualdad, la incidencia de la pobreza, la tasa de homicidios, el ingreso de los hogares y el incumplimiento de las garantías laborales y el pago del salario mínimo.

El saldo es poco alentador. El mercado de trabajo -principal fuente de ingresos de las familias- no muestra resultados favorables, ni se espera que lo haga en los próximos años. El dinamismo de la economía no parece alcanzar, por sí mismo, para brindar más oportunidades a la población que hoy vive en pobreza o, peor aún, que está excluida por factores que bloquean su ascenso social, como las personas adultas con baja escolaridad, los habitantes de regiones periféricas que tienen empleos de baja calidad, las mujeres jefas de hogar con problemas para insertarse en el mercado laboral y los trabajadores informales que no perciben el salario mínimo.

La incapacidad del mercado para absorber a la fuerza laboral se debe, en parte, a que la oferta no reúne las características que buscan las empresas, pero sobre todo al hecho de que no hay suficientes plazas disponibles, ni se espera un cambio significativo en el ritmo de generación de nuevas vacantes. Con una perspectiva de largo plazo, el desempleo actual es de los más altos de las últimas tres décadas, solo comparable al de los años de crisis a inicios de los ochenta. El reparto de los beneficios de la producción refleja un premio a la productividad del capital y a los trabajadores con altos niveles de logro educativo, independientemente de si laboran en el sector público o en el privado. Al resto de los ocupados, que son la mayoría (55%), les corresponde la sistemática explotación de excedentes del trabajo.

Las mujeres enfrentan un bloqueo preocupante. Dado que la tasa de participación laboral masculina alcanzó su frontera máxima en todos los grupos de edad, el crecimiento de la fuerza de trabajo dependerá de una mayor incorporación de las mujeres en edades productivas, cuyas tasas

de participación aún son bajas. Sin embargo, las señales que emite el mercado no son halagüeñas: el sector privado, que genera la mayor parte del empleo, no está creando puestos con el dinamismo requerido; pero además, cuando contrata, evita reclutar mujeres, y cuando sí lo hace, les paga menos que a sus contrapartes masculinas.

El país necesita una política de empleo de largo plazo que ponga especial atención en las mujeres y la mano de obra no calificada. No se trata solo de expandir la fuerza laboral, sino de proveer más y mejores puestos de trabajo, es decir, que la inserción remunerada de las personas se realice en empleos de calidad. Un estudio efectuado para este Informe revela que la fuente de ingresos que más reduce la desigualdad entre los hogares es la proveniente de los salarios de los empleados no calificados del sector privado. Esta evidencia sugiere que una política activa de salarios mínimos reales, acorde con el aumento de la productividad del trabajo, y un mayor control de su cumplimiento son factores clave para mejorar la calidad de vida de este grupo.

Para formular este tipo de políticas también se debe comprender mejor el funcionamiento de la estructura productiva. Las proyecciones de demanda laboral realizadas para este Informe con base en la matriz insumo producto (MIP) del 2011 muestran dos rasgos principales. En primer lugar, la evolución del empleo, en términos porcentuales, será inferior al crecimiento de la producción. En el escenario más optimista, con una expansión económica del 4,5%, el empleo aumentaría un 4,0% por año entre 2015 y 2021. En segundo lugar, la clasificación de las actividades productivas de acuerdo con los encadenamientos que establecen entre ellas, es decir, según la intensidad de sus efectos de arrastre o de empuje, revela que los sectores clave -con fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante- solo absorben el 14,7% del empleo. Es decir, la mayoría de las personas trabaja en sectores que tienen pocos o nulos vínculos entre sí.

El Estado realiza un esfuerzo importante por atenuar estos malos resultados, a través de la política social. Algunos rubros financiados por el Fodesaf: los programas del IMAS, el Fondo Nacional de Becas (Fonabe) y el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, reducen la pobreza en dos puntos porcentuales. Un 23% del PIB y un 75% del gasto público se destinan a inversión social pública (ISP), la cual en años recientes -aun en un contexto de débil crecimiento económico y severa crisis fiscal- se incrementó en términos por persona y recuperó por fin los niveles que tenía a inicios de los años ochenta. Sin embargo, en los próximos años difícilmente se podrá ampliar de modo sustancial ese esfuerzo. Aunque es necesario

mejorar la eficiencia en su distribución, la ISP, por sí sola, no alcanza para sacar a todas las familias de la pobreza.

La dificultad para costear aumentos sostenidos en la ISP es patente cuando se analiza el desequilibrio financiero de la CCSS, que emergió a la luz pública en 2011 aunque su existencia es de larga data. El problema tiene tres fuentes principales: el incremento de las remuneraciones, que constituyen el rubro de gasto más importante de la institución (66% en 2014), la reducción del ingreso por contribuciones desde 2009 (asociada a la escasa generación de empleo) y el incumplimiento del Estado en el pago de su deuda, cuyo origen no está exclusivamente en sus aportes como patrono, sino también en adeudos que se acumulan desde que los programas de atención se trasladaron del Ministerio de Salud a la CCSS, así como en nuevas obligaciones generadas por la cobertura de grupos especiales de población, cuyo aseguramiento corre a cuenta del Estado.

La práctica legislativa de crear derechos sin la debida dotación de recursos, reportada con amplitud en diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, muestra una de sus peores aristas en las implicaciones para la seguridad social. Sobre la CCSS, como en ninguna otra institución pública, recaen directamente los mandatos que emanan de las leyes y la jurisprudencia constitucional cuando se trata de prestar servicios a la ciudadanía. Un seguro de salud cuya base contributiva es la masa cotizante de trabajadores, diseñado hace más de cincuenta años para dar protección a la población asalariada y sus familias, ha sido forzado a atender a otros grupos no trabajadores -o al menos no cotizantes o con aportes muy bajos-, sin que el Estado haya cumplido su obligación de entregar las contrapartidas que le corresponden. Un 49,7% de la deuda documentada del Estado con la CCSS se deriva de este incumplimiento, ocasionado a su vez por las restricciones que impone la situación deficitaria de la hacienda pública.

La consolidación de las tendencias adversas en el mercado laboral ocurre en un escenario de crisis fiscal y envejecimiento de la población, ante el cual es imperativo reencauzar los esfuerzos en busca de un mejor desempeño. Del éxito que se obtenga en esa tarea dependerán los resultados en materia de crecimiento económico, pobreza y desigualdad. La hoja de ruta es clara. El desafío no es diseñar, sino implementar con éxito, políticas productivas que estimulen la creación de más oportunidades de empleo bien remunerado, a la vez que se procura elevar la calificación de la fuerza de trabajo.

VALORACIÓN DEL VIGÉSIMO INFORME

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas laborales, de género y territoriales.

Costa Rica experimentó transformaciones sociales en los últimos veinte años. La población pasó de 3 a 4,7 millones de personas y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevalecientes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace dos décadas. Sin embargo, la modificación de las políticas

sociales no fue suficiente para atender los desafíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal.

Ante la interrogante de cómo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes, en una sociedad en la que se deteriora la equidad, se amplían las brechas y hay serios problemas distributivos, la respuesta no es sencilla. Apunta a resolver, al menos, dos problemas centrales del desarrollo reciente en Costa Rica. Primero, se debe incrementar la eficiencia de la política social. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas que surgen en la economía real. Comprender que el problema de la desigualdad se origina en el mercado laboral ayudaría a enfocar mejor la política social, que debe estar vinculada a políticas de empleo, de fomento productivo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo, como herramientas para combatir efectivamente la pobreza.

ASPIRACIONES

■ EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de edad, sexo, orientación sexual, etnia, nacionalidad, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

■ INTEGRACIÓN

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

■ OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

■ SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2014, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada.

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

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”.

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

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrece una mirada en profundidad sobre el tema de la seguridad ciudadana y una síntesis de los principales hallazgos del *Quinto Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2015.

La segunda parte del capítulo analiza la desigualdad, la pobreza y la exclusión social, entendidas como situaciones que

limitan el aprovechamiento de las oportunidades y el despliegue de las capacidades. Además del seguimiento en estas materias, y con el objetivo de profundizar en las transformaciones ocurridas en los últimos años, se estima el aporte de las distintas fuentes de ingresos de los hogares a la desigualdad total (medida con el coeficiente de Gini). Asimismo, de acuerdo con el enfoque analítico introducido en el Decimoquinto Informe, se actualiza la estructura de clases sociales según la ocupación de las personas y se reportan las principales características y cambios de los últimos veintisiete años.

En esta edición, gracias a la disponibilidad de nueva información, se analiza con más detalle el mercado de trabajo, visto como uno de los principales factores que explican la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza. Para empezar se brinda un panorama general del empleo, con los datos que tradicionalmente aportan las encuestas del INEC. Luego, tomando en cuenta la transición demográfica y la participación laboral por sexo, se proyecta la PEA esperada para los próximos años, según diversos escenarios. En tercer lugar se reportan los resultados de las encuestas de seguimiento a graduados de las universidades costarricenses que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare). Más adelante se calcula el índice de demanda laboral (IDL) para predecir la generación de puestos de trabajo en el corto plazo. Por último, se estiman los requerimientos de empleo para el siguiente quinquenio, con base en la

estructura productiva de la matriz insumo producto (MIP) del 2011 y supuestos de evolución de los componentes de la demanda agregada.

La tercera sección del capítulo evalúa la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado laboral. Sobre este último, con base en el enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, se da seguimiento a la observancia del salario mínimo y las garantías laborales. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en años recientes, con énfasis en el 2014. Posteriormente se analizan algunos programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf y que, por su escala, tienen efectos visibles en las encuestas de hogares. Para finalizar, el capítulo ofrece un estudio de la situación del seguro de salud, pilar

básico del sistema de bienestar social, el cual constituye un buen ejemplo de la vulnerabilidad institucional que generan los problemas socioeconómicos del país ya que, por un lado, el negativo desempeño del mercado laboral se traduce en menores ingresos por contribuciones, y por otro, el desequilibrio financiero de la Hacienda Pública permite que se acreciente la deuda acumulada del Estado con la CCSS.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Como se indicó, esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de la acumulación de capacidades en desarrollo humano, según el desempeño de algunos indicadores sociales en el año 2014 y con respecto a su tendencia de mediano plazo. Además se realizan miradas en profundidad en torno a las aspiraciones de acceso al conocimiento y a una vida

libre de amenazas. Sobre el primero de estos temas se reportan los principales resultados del *Quinto Informe Estado de la Educación*.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2014), con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional³. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

En 2014 se consolidaron las tendencias positivas y negativas en materia social reportadas en los últimos Informes. Los avances se concentraron sobre todo en

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2014

Posición ^{b/}	Desempeño del 2014 con respecto a la tendencia ^{a/}		
	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alta	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de la PEA no asalariada en la seguridad social ■ Tasa de mortalidad infantil 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cobertura de la PEA asalariada en la seguridad social ■ Esperanza de vida 	
Media	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Escolaridad promedio de la población en edad activa ■ Jóvenes que no estudian ni trabajan ■ Salario mínimo real ■ Viviendas con acceso a internet ■ Inversión pública en educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Tasa neta de escolaridad en la educación diversificada ■ Inversión social pública como porcentaje del PIB 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de homicidios ■ Incidencia de la pobreza ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ■ Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito ■ Inversión pública en salud
Baja	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población con secundaria completa o más 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coeficiente de Gini 	

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

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2013 se compara con el valor obtenido en el 2014, y el crecimiento anual del 2014 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2013.

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

c/ "Se mantiene" significa que en 2014 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2013, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

las aspiraciones de acceso al conocimiento y a una vida larga y sana –aquellas en las que Costa Rica acumula logros históricos–, mientras que los retrocesos se dieron en el acceso a una vida libre de amenazas y a un ingreso digno. Este deterioro es preocupante, pues ocurre justamente en los indicadores que de manera sistemática han venido desmejorando y acumulan rezagos, tanto en la evolución a lo interno del país como en la comparación internacional. Además, las mejoras observadas son modestas, y no tienen la fuerza necesaria para generar saltos importantes en el desarrollo humano. En síntesis, persiste la situación que este Informe ha señalado en varias de sus ediciones: una desconexión entre la ampliación de capacidades y el logro de una mayor equidad.

El balance de 2014 en el acceso a una vida larga y sana se califica como “sin cambios en las tendencias”. Gracias a los logros acumulados en décadas pasadas, Costa Rica sigue ocupando una posición alta a nivel mundial, similar a la de las naciones desarrolladas. Este año destaca la disminución de la tasa de mortalidad infantil, el crecimiento de las coberturas de la seguridad social entre los trabajadores no asalariados y la reducción en la incidencia del dengue. En el primer caso, la tasa pasó de 8,7 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos en 2013, a 8,0, la cifra más baja de la historia, en un indicador que además tiene una década de mantenerse por debajo de 10 (el detalle se presenta en el cuadro 2.1, al inicio de este capítulo).

Las coberturas a la seguridad social no mostraron cambios significativos en la PEA asalariada, pero sí crecieron en el caso de la no asalariada. Los aumentos entre 2013 y 2014 fueron de 89,4% a 92,7% en el seguro de salud, y de 72,2% a 74,8% en el de pensiones. Preocupa el hecho de que las coberturas de la PEA asalariada se mantengan por debajo del 70%, lo que refleja la informalidad y la precariedad laboral que sufren muchos trabajadores.

En 2014 se reportó la más baja incidencia de dengue del último quinquenio, con 11.140 casos (cuatro de ellos graves), lo que representa una disminución de 77,7% con respecto al 2013. En ese año

Costa Rica registró la cifra histórica de 49.993 casos (220 graves), la más alta en dos décadas y superior a la de 2005, que hasta ese momento ostentaba el récord de 37.789 casos. La disminución se dio en todas las regiones. Dos factores que explican este resultado son el descenso de las lluvias y la implementación de la Estrategia de Atención Integral del Dengue 2014, que realizó campañas de eliminación de criaderos del mosquito con participación comunitaria e intersectorial y fomentó alianzas estratégicas entre organizaciones sociales, municipalidades y empresas, mediante el programa “Mi comunidad sin dengue” (Ministerio de Salud, 2015).

En materia de acceso al conocimiento siguieron mejorando los principales indicadores de acceso y logro educativo, aunque por el rezago sufrido en décadas pasadas aún se mantienen en niveles intermedios con respecto a los demás países del mundo. Esta es la dimensión del desarrollo humano que ha tenido mayores avances en años recientes; gracias a una mayor inversión social y al esfuerzo de los hogares y las personas, se ha recuperado el terreno perdido en los años ochenta. Los hechos más destacados en 2014 fueron: el incremento en la asistencia a la educación de la población de 12 a 18 años, la disminución de la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan, un mayor logro educativo, reflejado en la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (9,3 años), así como la proporción de ellas que logró terminar la secundaria y el porcentaje de la población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más (50% en 2014).

Por su parte, la cobertura de la educación superior entre las personas de 18 a 24 años muestra avances lentos: entre 2009 y 2014 apenas aumentó dos puntos porcentuales (a un 29%). Tampoco hubo cambios en las tasas netas de escolaridad en secundaria, noticia preocupante si se considera que aún está pendiente el reto de lograr la universalidad de este nivel educativo, especialmente en el ciclo diversificado, al cual asiste menos del 40% de los jóvenes de 15 y 16 años. Estos resultados son reflejo de los problemas de repitencia y sobreedad que caracterizan a la educación formal básica y que

llevan a muchos jóvenes –que superaron las edades ideales para estar en el sistema– a optar por otras modalidades de formación de menor calidad y más bajo rendimiento.

En la aspiración de acceso a un ingreso digno la evolución de los indicadores sigue siendo negativa, en un marco de inequidad distributiva y modesto desempeño del mercado laboral. Por un lado, se dio un ligero aumento en el índice de salarios mínimos en términos reales, en un contexto de baja inflación, pero por otro lado cayeron los ingresos promedio de los hogares, luego de cinco años consecutivos de crecimiento real. La reducción no afectó a todos los hogares por igual; los grupos extremos de la distribución fueron los más perjudicados. Los ingresos del primer quintil (el 20% más pobre) decrecieron un 5,9%, mientras que los del quinto (el 20% más rico) lo hicieron en un 7,9%. Estos resultados explican, en parte, el leve descenso observado en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del ingreso. En efecto, entre 2013 y 2014 ese indicador pasó de 0,522 a 0,516 y, con ello, al menos detuvo la tendencia creciente iniciada en 2006. Sin embargo, aún es temprano para saber si ese comportamiento será sostenible en los próximos años.

La incidencia de la pobreza total aumentó 1,7 puntos porcentuales entre 2013 y 2014 (dato estadísticamente significativo), al pasar de 20,7% a 22,4%. Esto equivale a 32.727 nuevos hogares que cayeron en esa situación, para un total de 318.810 familias. La pobreza extrema afectó a un 6,7% de los hogares, y no mostró cambios con respecto al año anterior. El país cumple dos décadas de no mostrar avances sostenidos en esta materia.

Los problemas de empleo han crecido en años recientes. La tasa de desempleo abierto –medida con datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2014– se situó en 8,6%, y afectó con mayor intensidad a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. La cifra registrada es semejante a la de 2013. Si se calcula este indicador con la Encuesta Continua de Empleo (ECE), cuya información es trimestral, se obtiene que durante el 2014 el desempleo

promedio fue de 9,6%, parecido al de los últimos tres años y equivalente a alrededor de 220.000 personas. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino. La generación de más y mejores puestos de trabajo es esencial para reducir la pobreza y la desigualdad, apuntalar un crecimiento económico inclusivo y, por esta vía, avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

Las tasas netas de participación laboral tampoco tuvieron cambios con respecto a los últimos años. Según la ECE 2014, la masculina alcanzó un 75% y la femenina un 50%. Este resultado muestra la persistencia de barreras de acceso al trabajo remunerado para las mujeres, dado que estas siguen siendo las principales responsables de las tareas domésticas no remuneradas, y el país no logra adoptar la visión del cuidado como una responsabilidad social.

Finalmente, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas hubo retrocesos, luego de las mejoras observadas entre 2011 y 2013. En este ámbito los indicadores de Costa Rica son similares a los de los demás países latinoamericanos, pero menores que los de Centroamérica, una de las regiones más violentas del mundo. En 2014 la tasa de homicidios aumentó a 10,0 casos por 100.000 habitantes, 1,2 más que en 2013 (60 víctimas más). Asimismo, los accidentes de tránsito cobraron las vidas de 51 personas más que en 2013, lo que elevó la tasa a 13,7 víctimas por 100.000 habitantes. La población con edades de entre 20 y 29 años tiene las tasas más altas de muerte por estas dos causas (Ministerio de Salud, 2015).

Además en 2014 se registraron seis femicidios⁴, cinco de ellos perpetrados por el concubino de la víctima. La cifra es similar a la del año previo, aunque inferior al promedio de los últimos veinte años. Si se amplía la definición y se consideran los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁵, se obtiene que dieciséis mujeres perdieron la vida por este motivo, cinco más que en 2013.

Miradas en profundidad

Todos los años este Informe busca desagregar lo más posible los indicadores y aplicar métodos novedosos, para profundizar en el estudio de las aspiraciones de desarrollo humano y llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en áreas en las que, en promedio, Costa Rica exhibe logros importantes.

En esta edición se seleccionaron dos temas para explorarlos en profundidad. Por un lado, se preparó una síntesis de los resultados del *Quinto Informe Estado de la Educación*, publicado en agosto de 2015, y por otro, se analizó la situación en materia de seguridad ciudadana. Sobre esto último el hallazgo más relevante es que en el 2014 se deterioraron los principales indicadores de criminalidad, lo cual constituye una alerta roja para el país. Volvió a crecer la tasa de homicidios, reflejo de una problemática que se concentra en algunas zonas y se relaciona con la delincuencia organizada. También aumentaron las denuncias presentadas al OIJ en la mayoría de los delitos. Aunque la tasa de victimización del 2014 fue similar a la de 2010, si se compara con décadas anteriores muestra una tendencia creciente.

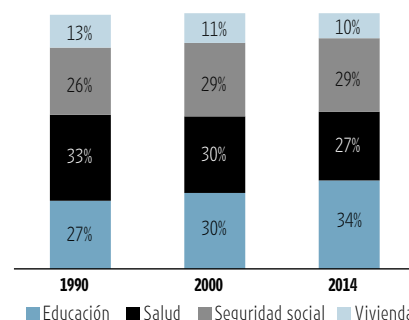
Educación se consolida como prioridad política, pero mantiene rezagos en áreas estratégicas

En su “Valoración general”, el *Quinto Informe Estado de la Educación* señala que en el tiempo transcurrido desde 2006 –cuando se publicó la primera edición de ese Informe– Costa Rica consolidó la educación como su mayor prioridad de política pública. Durante estos años el sistema educativo se destrabó, luego de décadas de retrocesos y recuperaciones parciales: creció de manera significativa la participación de este sector en la inversión social (gráfico 2.1) y por vía constitucional se le asignó el 8% del PIB, se declaró la obligatoriedad del ciclo diversificado, mejoraron de forma notable los salarios de los docentes y se renovó sustancialmente la oferta educativa, con la promulgación de nuevos programas de estudio.

El *Quinto Informe* también reporta que el cambio de gobierno en 2014 no implicó modificaciones abruptas en los

GRÁFICO 2.1

Distribución de la inversión social pública, por función



Fuente: PEN, 2015.

progresos logrados y en la mayoría de los lineamientos establecidos. Sin embargo, en la última década tampoco hubo transformaciones de fondo en la organización y funcionamiento del sistema, ni mejoras aceleradas en sus resultados. Se continúa avanzando de manera inercial en las coberturas educativas, la exclusión y la calidad de la infraestructura de escuelas y colegios. Costa Rica se mantiene en una posición de rezago relativo cuando se compara con naciones de similar desarrollo económico y social en indicadores clave, como la tasa neta de cobertura del ciclo diversificado (todavía por debajo del 40%). La gestión del MEP, una institución compleja y fragmentada, sigue mostrando falta de agilidad en la toma de decisiones, tal como evidenciaron en 2014 los problemas para la implementación de un nuevo sistema de pagos que llevó años concretar.

Hay varios asuntos relacionados con el desempeño educativo que urge atender en los próximos años, para que el país pueda profundizar las reformas recientes y acelerar los avances conseguidos. En el nivel preescolar falta correspondencia entre la distribución espacial de la oferta educativa y las zonas más necesitadas de ese servicio: una serie de comunidades en las que se concentran hogares de climas educativos bajos y grandes cantidades de niños de 0 a 6 años, en su mayoría ubicadas en regiones periféricas del país. El nuevo programa de estudios, aprobado en 2014, tiene el potencial para elevar la calidad de la enseñanza preescolar y equilibrar las oportunidades de los niños

y niñas que provienen de esos hogares.

En la educación primaria la matrícula se ha reducido en el 70,5% de las escuelas, como resultado de la transición demográfica. Pese a ello, el MEP no ha planificado los cambios y mejoras que pueden efectuarse a la luz de esta nueva realidad en términos de oferta, distribución del personal docente, horarios e infraestructura educativa.

En materia de rendimiento, persiste el bajo desempeño de la población estudiantil en diversas pruebas nacionales e internacionales, y no se reportan mayores avances en las mediciones realizadas en 2012 por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Los puntajes alcanzados indican que las y los jóvenes costarricenses tienen dificultades para analizar, razonar y comunicarse con solvencia cuando plantean, interpretan y resuelven problemas en situaciones de la vida real.

El rendimiento académico marca diferencias entre los alumnos de centros públicos y privados, así como entre instituciones que operan con distintas modalidades (colegios diurnos y nocturnos, técnicos y académicos, entre otros). Esto se explica, en el primer caso, por desigualdades en las características socioeconómicas de los estudiantes, y en el segundo, precisamente por la modalidad de trabajo de los colegios, así como por su ubicación. Ambos hallazgos subrayan la importancia de las políticas de equidad y el uso de criterios focalizados en la distribución de los recursos educativos, a fin de mejorar el desempeño estudiantil.

En otro orden de ideas, los aumentos salariales que recibieron los docentes en servicio en los últimos años permitieron superar un problema crónico que se venía arrastrando por décadas y que le restaba atractivo a esta profesión. Sin embargo, el logro de tener maestros mejor pagados y con más titulación no se tradujo en progresos sustantivos en el rendimiento estudiantil. Nuevos datos indican que ello se debe en parte a que los sobresueldos existentes (recargos e incentivos), que representan más del 40% de la masa salarial, no están ligados a resultados. Por un lado, los incentivos no se asignan con base en un esfuerzo diferenciado del educador y son percibidos como un compo-

nente más de la remuneración. Por otro lado, hay un alto porcentaje de docentes a los que se les han asignado recargos que limitan su tiempo para planificar las lecciones, lo que incide en la calidad de la enseñanza. Tampoco se dispone de incentivos no financieros o por centro educativo, que premien el desempeño de los buenos profesores y profesoras.

En lo que concierne a la infraestructura, el incremento de la inversión no ha sido suficiente para garantizar una mejora generalizada en los ambientes de aprendizaje. Un estudio que analizó cien colegios del país encontró graves deficiencias en el diseño y uso de los espacios destinados a la recreación y la convivencia, sobre todo en los centros ubicados en distritos costeros y fronterizos. Una conclusión relevante del *Quinto Informe Estado de la Educación* es que, si la inversión no es acompañada por criterios de calidad en el uso de los espacios, la nueva infraestructura no crea buenos ambientes de aprendizaje.

Por último, en el ámbito de educación superior el país tiene desafíos importantes, entre ellos la necesidad de ampliar las oportunidades de acceso para los grupos de menores ingresos, que se mantienen en niveles muy bajos. Cuando se analiza la composición social de la población estudiantil se encuentra que en las universidades públicas la mayoría de las personas admitidas en 2013 se graduó de colegios públicos (75%) y que en ellas hay mayor presencia de alumnos procedentes de hogares de menores ingresos que en los centros privados (un 22,6% de los que asisten a universidades públicas pertenece a los dos primeros quintiles versus un 10,5% en las privadas). Este es un aspecto positivo que debe fortalecerse en los próximos años.

Otro tema que demanda estudio es el acelerado crecimiento que muestra la titulación en las universidades privadas, cuya participación en el total de diplomas entregados pasó de 43,8% en 1995, a 68,5% en 2013, con pocos controles de calidad. En los centros públicos, pese a importantes variaciones entre ellos, la relación entre la población matriculada y los títulos otorgados está acorde con los parámetros internacionales para países con niveles de desarrollo similares al de

Costa Rica. Pero en el sector privado los resultados solo son comparables con los de universidades de las naciones más avanzadas de la OCDE (Francia, Suiza o Inglaterra), un hecho inconsistente con la baja cobertura de la educación terciaria en el país y con el carácter reciente de las universidades privadas (en su mayoría fundadas en la década de los noventa).

En un contexto nacional que tiende a complicarse en lo económico y lo social, es vital no cometer errores del pasado, como lo fue sacrificar la educación en presencia de una crisis fiscal, o negarse a hacer cambios sustanciales en áreas estratégicas del sistema para preservar la manera usual de hacer las cosas. Estos caminos ya se han recorrido, se sabe de sus consecuencias y del tiempo que le ha tomado al país recuperarse y avanzar. También en el contexto actual, de creciente restricción fiscal, el sector educación cada vez más tendrá que mostrar una gestión eficiente de los recursos asignados, vinculada a resultados medibles (PEN, 2015).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACION

véase el *Quinto Informe Estado de la Educación*, en www.estadonacion.or.cr

Se detienen los avances de los últimos años en materia de seguridad ciudadana

Una condición básica para que las personas desarrollen sus capacidades y vivan la vida que valoran es que puedan desenvolverse en un entorno libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. Sin embargo, en Costa Rica la seguridad ciudadana, la violencia y la criminalidad se mantienen entre las mayores preocupaciones de los habitantes. Esta sección examina los cambios que tuvo el país en esta materia durante el 2014 y, para tal efecto, entiende la seguridad ciudadana como una situación objetiva, cuyo análisis se basa en las denuncias interpuestas ante el Poder Judicial y sus dependencias, así como en la victimización reportada por los hogares, que se combina con

una situación subjetiva, que corresponde al sentimiento de inseguridad captado mediante encuestas de percepción (Loría, 2015).

En 2014 se incrementó la tasa de homicidios, luego de la tendencia a la baja mostrada entre 2011 y 2013. La evidencia indica que este deterioro tiene una expresión territorial, pues se concentra en pocos distritos y se relaciona con el crimen organizado, ya que ahora las bandas narcotraficantes se constituyen y operan como estructuras empresariales.

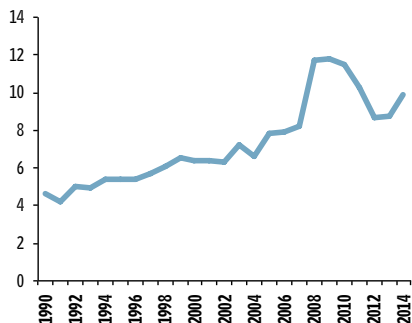
En cuanto a la victimización, los datos de la Enaho revelan que en 2014 uno de cada cinco hogares reportó la ocurrencia de algún delito. Esta cifra no varió con respecto a la medición del 2010; si se compara con la de 2008 representa una mejora, pero de todas formas se mantiene por encima de los registros de años previos. La inseguridad ciudadana también es un problema que afecta de manera diferenciada a ciertos grupos, como las mujeres y las personas más jóvenes.

Crece la tasa de homicidios en 2014

A inicios del siglo XXI, la tasa de homicidios en Costa Rica se mantuvo por debajo de 10 casos por cada 100.000 habitantes, aunque con una tendencia creciente (gráfico 2.2). En 2008 se superó esa cifra y el problema se convirtió en una “epidemia” según la definición de la Organización Mundial de la Salud. En 2009 se llegó al máximo histórico

GRÁFICO 2.2

Tasa de víctimas de homicidio doloso
(por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

de 11,4. A partir de ahí, se inició una tendencia a la baja, que se revirtió en 2014. Datos preliminares indican que el aumento se consolidó en el 2015.

Así pues, durante el 2014 se reportaron 477 personas fallecidas por homicidios dolosos, 66 más que en 2013, lo que representa un crecimiento de 16% y una tasa de 10,0 casos por 100.000 habitantes. El problema se concentra en los cantones de San José (15,5%), Desamparados (9,6%) y Limón (8,2%). El 69% de los asesinatos se cometió con arma de fuego y el 34% de las víctimas fueron personas jóvenes, de entre 20 y 29 años de edad.

Aunque este aumento es preocupante, en el contexto regional el país tiene una de las menores tasas de homicidios. En 2014 Nicaragua ostentó la cifra más baja y pasó a ocupar el sitio que históricamente había tenido Costa Rica, pero hay naciones que superan los 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. Si bien Honduras registra una disminución, en El Salvador el problema tiende a agravarse: datos preliminares del 2015 indican que podría convertirse en el país más violento del mundo entre los que no están en guerra. La tasa promedio de América Latina es de alrededor de 15, mientras que en los países de la OCDE es inferior a 5.

El 11% de las víctimas de homicidio de 2014 fueron mujeres, tres puntos porcentuales más que en 2013. Por edades, las personas de entre 20 y 29 años siguieron siendo las más afectadas, pues una de cada tres víctimas de homicidio pertenecía a este grupo, cifra que aumentó diez puntos porcentuales con respecto al 2013.

También se modificó el peso relativo de las modalidades de asesinato. La principal fue el ajuste de cuentas o venganza, seguida por las discusiones o riñas. Este cambio se explica por una transformación en la dinámica de las bandas narcotraficantes; en otras palabras, se ha incrementado la violencia homicida como forma de resolver los problemas entre vendedores de drogas (Loría, 2015).

La información territorial revela que el problema se concentra en ciertas zonas. La incidencia ha crecido en algunos distritos al sur del cantón central de San José, especialmente en Desamparados,

Pavas, Hatillo y Alajuelita. Según las autoridades policiales, este cambio tiene relación con un grupo en particular, la denominada “Banda del Indio” (recuadro 2.1). Luego del arresto y encarcelamiento de los cabecillas de esa organización criminal, ha surgido una ola de violencia a raíz de los reacomodos y luchas de poder entre las bandas narcotraficantes de la región metropolitana.

Un estudio elaborado por Flacso-Costa Rica buscó explicar por qué comunidades urbanas con condiciones similares de desigualdad y exclusión social tienen distintos niveles de violencia (Pérez Sáinz, 2015). Entre sus hallazgos destaca que la exclusión social genera tres manifestaciones de violencia, a saber: i) la social, que se presenta en el ámbito del hogar como una alta probabilidad de sufrir violencia doméstica, ii) la ganancial, que se expresa en los delitos de robo y asalto, y iii) la contextual, que da lugar a la creación de micromercados de drogas. La intensidad e incidencia de las manifestaciones dependen del tipo de organización ciudadana que prevalezca en la comunidad.

Sobre este último tema, Costa Rica ha apostado por la combinación de soluciones civilistas e inteligencia policial, y en tal sentido puede mostrar dos experiencias exitosas en respuesta al aumento de la violencia en algunas comunidades: la conformación de comités de seguridad ciudadana en coordinación con la Fuerza Pública, y la política de “territorios seguros”, en conjunto con el Poder Judicial.

Entre los actos delictivos que registra el OIJ, el asalto es el más frecuente y uno de los que más incrementa la sensación de inseguridad en la población (13.797 casos reportados en 2014). Desde 2010 su tendencia ha sido creciente, excepto en 2012. Se caracteriza por el uso predominante de armas de fuego (48,6%). Las víctimas por lo general son hombres, que se encontraban en la vía pública (peatones) y tenían entre 18 y 29 años de edad. Las cabeceras de las provincias de San José (23%), Alajuela (6%) y Heredia (5,6%) son las más perjudicadas.

El hurto a persona⁶ ha tenido un crecimiento muy significativo en los últimos años, pues pasó de 4.662 denuncias en 2010, a 10.074 en 2014. Esto puede deberse a modificaciones en los regis-

RECUADRO 2.1

La “Banda del Indio”: un antes y un después en materia de criminalidad organizada en Costa Rica

El aumento de los homicidios en el año 2014 se explica principalmente por la modalidad criminal de ajuste de cuentas o venganza, en las comunidades del sur de la capital. Esto a su vez obedece a los reacomodos en las bandas narcotraficantes, luego del arresto y encarcelamiento de los líderes de la denominada “Banda del Indio”.

Según oficiales del Organismo de Investigación Judicial entrevistados⁷, la forma de operación de esta banda marca un antes y un después en materia de criminalidad organizada para la venta de drogas al menudeo en el país. En el pasado los delincuentes actuaban sin mayores vínculos entre sí, como vendedores independientes y con el único objetivo de sostenerse económicamente. La “Banda del Indio” fue la primera que pretendió funcionar de manera estructurada, unificando varios puntos de venta y dominando espacios locales más allá de un solo barrio o caserío.

Las investigaciones policiales indican que este grupo empezó a operar alrededor del 2008 en Dos Cercas de Desamparados y luego se extendió a Gravilias, Los Guido, Calle Fallas y otros distritos del cantón. Posteriormente, incursionó en otros lugares del cantón de San José, como Paso Ancho, San Sebastián, Cristo Rey y Pavas. Las pesquisas en torno a esta organización iniciaron

en 2010 y en 2012 se logró el arresto de su líder.

La principal característica de la “Banda del Indio” era su forma de operar, con una estructura de tipo empresarial, dividida en secciones cuyos miembros no se conocían entre sí, ni a los superiores en la cadena de mando. El personal reclutado tenía un perfil claro: jóvenes menores de 30 años (algunos de 17 y 18 años), sin antecedentes policiales (de forma que pudieran, por ejemplo, obtener permisos legales de portación de armas), con baja escolaridad, inclusive con primaria incompleta, y provenientes de familias con problemas de violencia, en condición de pobreza y con jefaturas femeninas. La banda les ofrecía a sus asociados dinero, protección, seguridad y aceptación. Para muchos, ello representaba una oportunidad para solventar sus necesidades básicas y las de sus familias.

Tras el arresto del líder de la banda, varios grupos han tratado de desarrollar una estructura similar. Este *modus operandi* es conocido e incluso común en naciones vecinas como Colombia, México y el norte de Centroamérica. La “Banda del Indio” importó y adaptó esa forma de organización criminal, que sin duda impone grandes retos a las autoridades nacionales.

Fuente: Loría, 2015.

tros, pero también al incremento en la tenencia de objetos fáciles de sustraer, como los teléfonos celulares. A diferencia de los asaltos, este delito afecta por igual a hombres y mujeres. Los robos de vehículos (3.717 en 2014) y a edificaciones (4.513) han mostrado disminuciones desde el 2010 (OIJ, 2015).

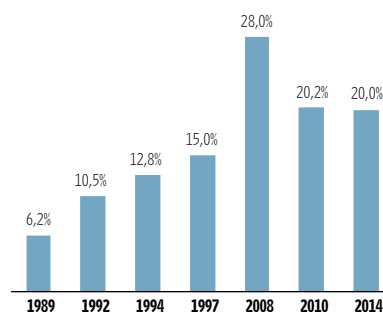
En 2014 hubo 7.799 denuncias por robos a viviendas, un aumento del 7,1% en comparación con 2013. Este delito ha tenido un notable repunte en ciudades intermedias como Liberia, Ciudad Quesada, Pérez Zeledón, Limón, Siquirres, Nicoya y Guápiles. Un 5,5%

de los casos denunciados en 2014 se dio en el cantón de San Carlos, y Alajuela y Pococí registraron un 4,1% cada uno.

Victimización se mantiene en niveles similares al 2010

La victimización se mide a través de un módulo especial incluido en las encuestas de hogares, en el cual se pregunta si algún miembro del hogar fue víctima de un delito en el último año⁸. Como se observa en el gráfico 2.3, entre 1989 y 2008 este fenómeno mostró una tendencia creciente. En 2008 casi una tercera parte de las personas entrevistadas afirmó haber

GRÁFICO 2.3

Porcentaje de victimización en los hogares^{a/}

a/ Porcentaje de hogares que declararon haber sido víctimas de algún acto delictivo. El gráfico muestra los años en que las encuestas incluyeron el módulo sobre victimización.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2015.

sido víctima de alguna situación delictiva, proporción que representa un “pico” en la serie estadística. En 2010 y 2014 la cifra bajó a un 20%, sin cambios significativos entre ambos años. Aunque esto evidencia una mejora con respecto al 2008, las cifras siguen siendo superiores a las de años previos.

En 2014 la victimización fue mayor en los hogares urbanos (21,6%) que en los rurales (15,4%). Por regiones se presentó más en la Central (22,6%), la Pacífico Central (19,5%) y la Huetar Atlántica (17,9%), en tanto que la tasa más baja correspondió a la Chorotega (9%). Por niveles de ingreso no hubo diferencias significativas, aunque el fenómeno tuvo mayor incidencia en los hogares más ricos: 22,6% en el quinto quintil versus 18,1% en el primero. Esta característica difiere de anteriores encuestas, cuyos datos indicaban que los hogares de mayores ingresos tenían tasas de victimización muy superiores al resto.

Por tipo de delito, el que más aqueja a las familias es el robo o asalto fuera de la vivienda, mencionado por el 7,5% de las personas entrevistadas. Le siguen el robo en la vivienda (5,0%) y el intento de robo (2,8%). El robo de pertenencias en el vehículo (1,9%), la agresión contra algún miembro del hogar (1,3%) y el robo o estafa de dinero por internet (1,0%) registran cifras menores. En comparación con el 2008, casi todas las situaciones de inseguridad indagadas

disminuyeron. Únicamente el robo o estafa de dinero por internet se incrementó. El robo o asalto fuera de la vivienda es superior en las áreas urbanas, al igual que el intento de robo y el robo de pertenencias en el vehículo. Los demás delitos presentan magnitudes similares entre zonas (INEC, 2015).

Un 29,7% de los eventos del 2014 fue denunciado, sin diferencias por zona, región de residencia o quintiles de ingreso. Esta cifra es superior al 23% registrado en 2008 y 2010, lo cual podría ser reflejo de una mayor confianza en el sistema de administración de justicia. El delito que más se reporta es el robo de vehículo (84,2%), posiblemente porque se trata de un bien de alto valor económico y además porque el trámite judicial es requisito para solicitar la cobertura de los seguros correspondientes. El delito más frecuente, “robo o asalto fuera de la vivienda”, solo se denuncia en un 30,3% de las ocasiones (INEC, 2015).

Como se mencionó al inicio de esta sección, además de la criminalidad objetiva, el análisis de la seguridad ciudadana debe considerar el llamado “sentimiento de inseguridad”. Este tiene que ver con el miedo que sienten las personas al ver amenazada su integridad física y patrimonial, y con su opinión acerca de las instituciones encargadas de enfrentar el problema. La medición de este componente es esencial porque tiene relación directa con la calidad de vida de la ciudadanía. El sentimiento de inseguridad puede provocar cambios en las costumbres y rutinas de los individuos, e incluso llega a afectar el ejercicio de derechos fundamentales. Este fenómeno se mide a través encuestas. En este análisis se utilizan los resultados de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt⁹.

En varias ediciones de la encuesta (2004, 2008, 2010 y 2012) las personas consultadas señalaron la delincuencia como el principal problema del país, y en algunos años esta fue la opinión de casi cuatro de cada diez entrevistados. En 2014 esta percepción se mantenía, aunque con porcentajes similares a los registrados para la corrupción y el desempleo (los tres problemas fueron mencionados por dos de cada diez personas).

La encuesta también pregunta qué tan seguras se sienten las personas en sus barrios o comunidades ante la posibilidad de ser víctimas de un asalto o robo. Desde 2008, el porcentaje de quienes afirmaban sentirse seguros se mantenía alto, pues, aunque la delincuencia era una de las mayores preocupaciones en el país, las y los ciudadanos percibían sus comunidades como seguras. Sin embargo, esto varió en 2014: la proporción de los entrevistados que declaró sentirse seguro o muy seguro en su lugar de residencia cayó de 69% en 2012, a 51% en la última medición, sin diferencias según sexo. Más de la mitad de las personas cree que el nivel de violencia en su barrio es igual que el de un año antes (56%), mientras que un 13% piensa que es mayor. El 57% de las mujeres y el 52% de los hombres señalaron que para protegerse de la delincuencia en el último año evitaron caminar por algunas zonas de su comunidad que consideran peligrosas.

Otro tema que indaga la encuesta es la confianza de la población en la policía. En la consulta de 2014, el 13% de los hombres y el 14% de las mujeres afirmaron no tener ninguna confianza. Este sentimiento es más acentuado entre las personas menores de 30 años.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SEGURIDAD CIUDADANA
véase Loría, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades y capacidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todos obtengan resultados

semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes, inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos sociales que lo condenen a la pobreza y a la vulnerabilidad social.

Desde este punto de vista el balance general es negativo: en Costa Rica persisten altas desigualdades en la distribución del ingreso, no hay avances en la reducción de la pobreza y el mercado de trabajo, que es la principal fuente de ingresos de las familias, no muestra resultados favorables, ni mejoras previsibles en el mediano plazo, a menos que se tomen medidas específicas al respecto. El dinamismo de la economía no parece alcanzar, por sí mismo, para brindar más oportunidades a la población que hoy vive en pobreza o, peor aún, que está excluida por factores que bloquean su ascenso social, como las personas adultas con baja escolaridad, los habitantes de regiones periféricas que tienen empleos de baja calidad, las mujeres jefas de hogar con problemas para insertarse en el mercado laboral y los trabajadores informales que no perciben el salario mínimo.

Persiste alta desigualdad en distribución del ingreso, pese a reducción en 2014

Ediciones anteriores de este Informe han reportado la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos que ha caracterizado a Costa Rica en el presente siglo, y que la ubica en una posición intermedia en América Latina, luego de que en los años noventa era uno de los países más equitativos de la región (la más desigual del mundo).

Diversos estudios coinciden en que la desigualdad en Latinoamérica aumentó en las décadas de los ochenta y noventa. Esta tendencia se asocia con las crisis económicas, las políticas de ajuste aplicadas sin una red de protección social, las primeras etapas de las reformas económicas, en particular la apertura comercial y el cambio tecnológico, que incrementaron la demanda relativa de trabajadores con mayor escolaridad (Székely y Hilgert, 1999; Gasparini y Lustig, 2011; Székely y Sámano, 2012; Cornia, 2012). En cambio, a inicios del

siglo XXI se observa una disminución generalizada de la desigualdad, que se explica porque los efectos negativos de las reformas económicas han tendido a diluirse y las mejoras macroeconómicas aumentaron el empleo, afectadas por una reducción del premio salarial de los más educados, junto con una expansión de las transferencias monetarias a los más pobres (Lustig et al., 2011; Cepal, 2011; Gasparini y Lustig, 2011; Cornia, 2014). A su vez, la caída del premio salarial a la mano de obra calificada se asocia con una mayor cobertura de la educación media, junto a políticas laborales que impulsaron los ingresos de los empleados menos calificados, como los salarios mínimos y el fortalecimiento de la negociación colectiva (Trejos, 2015a).

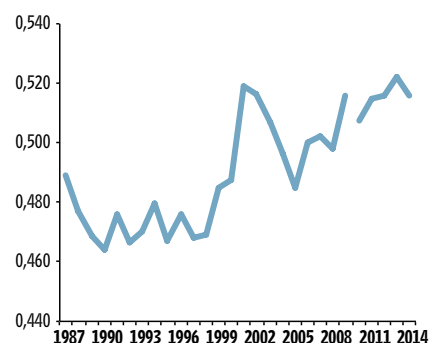
En el caso de Centroamérica, Gindling y Trejos (2014) reportan que durante la última década la desigualdad de los ingresos laborales aumentó en Costa Rica debido al crecimiento del premio salarial a los más calificados, mientras que disminuyó en El Salvador y Nicaragua por la combinación de un menor premio salarial, una reducción en la desigualdad en los años de educación (mayor logro en secundaria) e incluso caídas reales en esos ingresos, aunque en ambos países persisten importantes problemas, como

la informalidad (Keifman y Maurizio, 2012).

El indicador más utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini¹⁰. En Costa Rica su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante los años noventa (con un promedio de 0,474), entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración que lo elevó a 0,519¹¹. Luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces volvió a aumentar de manera sostenida, hasta ubicarse en 0,516 en 2014. En este último año el valor se redujo un 1% con respecto al 2013 (gráfico 2.4). Sin embargo, aún es temprano para saber si ese resultado implica una reversión de la tendencia creciente que ha mostrado este indicador desde inicios del siglo XXI¹².

En 2014 el ingreso promedio de los hogares ascendió a 1.008.482 de colones, lo que representa una disminución real del 4,8% en relación con el 2013. La magnitud de la contracción difiere entre grupos, pero los de menores ingresos, de nuevo, estuvieron entre los más perjudicados: los ingresos del primer quintil (los más pobres) se redujeron un 5,9% y los del quinto quintil (los más ricos) un 7,9%, en tanto que los de los quintiles

GRÁFICO 2.4

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}

a/ Se ordenaron y acumularon las personas a partir del ingreso familiar per cápita. Los cálculos del 2010 al 2014 se realizaron con el ingreso familiar per cápita neto ajustado. Además se utilizó la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011, del INEC.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

segundo y tercero cayeron un 3,4% y un 2,1%, respectivamente. El cuarto quintil se mantuvo sin cambios.

Si se clasifica los hogares en deciles se obtiene el mismo resultado, esto es, que los más perjudicados fueron los grupos extremos de la distribución (cuadro 2.3). Esto explica la leve disminución observada en el coeficiente de Gini, pues los ingresos de los más ricos tuvieron una

CUADRO 2.3

Ingreso promedio real mensual del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}. 2012-2014 (colones de junio del 2014)

	Ingreso			Variación anual		
	2012	2013	2014	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Primer decil	143.744	134.28	124.641	1,0	-6,6	-7,2
Segundo decil	298.682	287.503	272.572	-1,8	-3,7	-5,2
Tercer decil	415.371	418.173	396.84	4,5	0,7	-5,1
Cuarto decil	526.962	526.733	516.351	3,4	0,0	-2,0
Quinto decil	687.118	654.362	633.125	6,0	-4,8	-3,2
Sexto decil	830.071	824.988	814.962	1,2	-0,6	-1,2
Séptimo decil	998.383	958.342	1.021.866	-1,5	-4,0	6,6
Octavo decil	1.263.186	1.307.341	1.250.103	-1,1	3,5	-4,4
Noveno decil	1.816.150	1.862.211	1.720.861	1,5	2,5	-7,6
Décimo decil	3.458.765	3.624.742	3.335.917	3,7	4,8	-8,0
Total	1.043.412	1.059.312	1.008.482	2,0	1,5	-4,8

a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflactados con el IPC, base junio del 2014. Se utilizó la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011.

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

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

caída mayor que las de los grupos medios. Es claro, entonces, que la modesta reducción de la desigualdad se dio en un contexto de contracción real de los ingresos de los hogares, que afectó tanto a los más ricos como a los más pobres.

Otro indicador para medir la desigualdad es el porcentaje del ingreso total que acumula cada decil. Mientras el primero recibe apenas un 1,2% (sin cambios con respecto al 2013), el décimo, si bien disminuyó un punto porcentual en el año bajo análisis, concentra un tercio (33,1%). Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% del ingreso, en tanto que el 20% más rico (quinto quintil) absorbe la mitad.

Como reportó el Vigésimo Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia. En cambio, estas sí se dan a nivel de regiones. Tres de ellas registran cifras semejantes entre sí: la Central, la Chorotega y la Huetar Norte. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Pacífico Central, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del período 2010-2014 muestra leves reducciones en las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Atlántica. La Brunca y la Huetar Norte no exhiben una tendencia clara, mientras que la Central, en la que reside mayor parte de la población, evoluciona de modo muy similar al promedio nacional.

En 2014, los ingresos promedio del quinto quintil fueron 12,7 veces mayores que los del primero, cifra que no varió significativamente en relación con el año previo, pero estuvo dos puntos por encima de la registrada en 2010. Visto por deciles, el décimo¹³ tiene un ingreso 27 veces mayor que el primero. Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos¹⁴ y se contrasta con el del primer decil, el indicador para el 2014 asciende a 45 veces; esto representa una disminución de 3 puntos con respecto al 2013, aunque si se compara con el 2010 resulta casi 10 puntos superior.

Tendencias dispares en las fuentes de ingreso explican la desigualdad

Para profundizar en el tema de la desigualdad y entender cuáles factores han incidido en su variación desde el año 2001, Trejos (2015a)¹⁵ estimó el aporte

de las diversas fuentes de ingresos de los hogares al coeficiente de Gini. Ese ejercicio produjo tres hallazgos principales. En primer lugar, entre 2001 y 2014 hubo tres subperíodos de evolución del Gini, cada uno explicado por distintas fuentes, según su comportamiento y peso relativo en el ingreso total. En segundo lugar, los ingresos asociados al trabajo calificado, sin importar el sector del que proceden, son una fuente importante de desigualdad, que se origina no solo en la brecha entre la oferta y la demanda de este tipo de mano de obra –que ha ampliado el premio salarial con respecto a otras fuentes–, sino también en el estancamiento de los ingresos de los trabajadores no calificados. Y en tercer lugar, hay un conjunto de políticas públicas que, al implementarse, ayudarían a revertir el aumento de la desigualdad, en particular los programas dirigidos a generar y mejorar la calidad del empleo no calificado.

Trejos (2015a) siguió la metodología desarrollada por Lerman y Yitzhaki (1985), que permite la descomposición “aditiva y exacta” del coeficiente de Gini por fuentes (el detalle del procedimiento se presenta en el Anexo Metodológico). El ingreso familiar per cápita total¹⁶ declarado en las encuestas de hogares se desglosa en doce fuentes (diagrama 2.1). Así, con datos del 2014 se determinó que los ingresos laborales constituyen el 81% y, dentro de ellos, la fuente más importante son los sueldos y salarios. Aunque los empleados públicos representan el 15% de los ocupados, los ingresos por esa fuente aportan casi una cuarta parte del ingreso total. El ingreso de los trabajadores independientes, denominado renta empresarial, contribuye con el 17%. A su interior, el autoempleo (cuenta propia) proporciona el 9%, y las ganancias de los empleadores o patronos un 8%.

Las rentas del capital tienen una baja participación en el ingreso familiar: apenas un 4% (dato que refleja las limitaciones que tienen las encuestas de hogares para captar esta información). Las transferencias corrientes representan alrededor de un 15%. Dentro de ellas, los mayores ingresos corresponden a las pensiones contributivas, en tanto que las ayudas estatales en dinero tienen un peso menor¹⁷. Finalmente, la contribución de

las transferencias privadas es de solo un 3% del ingreso global.

El cuadro 2.4 muestra la estructura de ingresos de los hogares que conforman los grupos extremos de la distribución (los más ricos y los más pobres) en el 2014, así como su variación porcentual con respecto al 2010. Se observa que los ingresos laborales tienen un peso menor y decreciente en el 20% más pobre (primer quintil), pero son una fuente significativa en el 20% más rico (quinto quintil). El componente salarial disminuyó un 22% en el primer quintil, mientras que en el quinto creció casi un 11% (Trejos, 2015a).

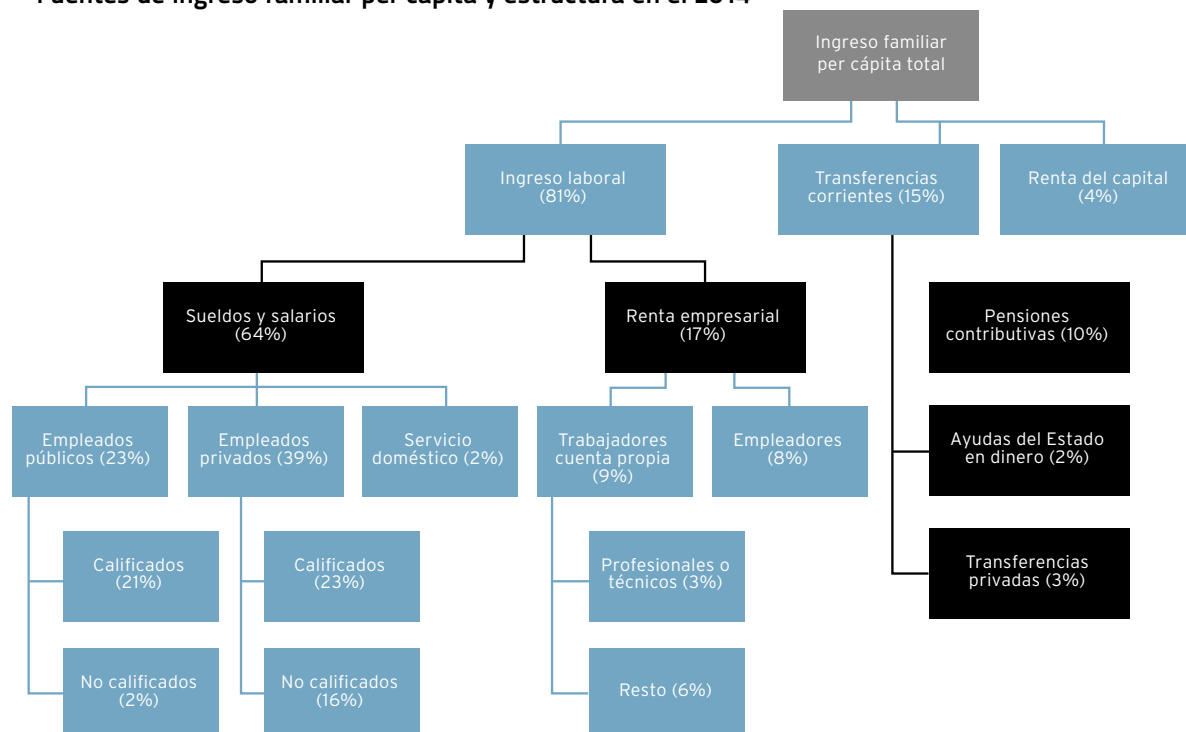
Los empleados públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos, y por lo tanto, tienen un impacto significativo en la desigualdad. Los salarios de estos trabajadores casi no aparecen en el quintil más pobre, pero en el más rico aportan el 30% del ingreso familiar y la mitad del ingreso salarial. En efecto, el 72% de los salarios pagados por el Estado se concentra en el quinto quintil y el 91% en los dos quintiles más altos. Los sueldos y salarios pagados por las empresas privadas tienen una presencia más generalizada en el estrato más pobre, y provienen fundamentalmente del trabajo no calificado.

El ingreso del trabajo independiente representa un 18% en los hogares del primer quintil y se origina sobre todo en el autoempleo no calificado, mientras que en el quinto quintil representa un 19%, pero procede básicamente de las ganancias de los empleadores. Como el ingreso aportado por el autoempleo no calificado se reduce, en tanto que el proveniente de los empleadores aumenta, la desigualdad crece.

Las transferencias corrientes son una fuente de ingreso importante para el quintil más pobre, y su participación se incrementó entre 2010 y 2014. En este grupo casi la mitad de los ingresos por este concepto proviene de las ayudas estatales, aunque en el período estudiado aumentaron los tres tipos de transferencias indicados en el diagrama 2.1. En el quinto quintil, el ingreso en este rubro se origina casi exclusivamente en las pensiones contributivas.

DIAGRAMA 2.1

Fuentes de ingreso familiar per cápita y estructura en el 2014



Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

CUADRO 2.4

Estructura del ingreso familiar per cápita, por fuente y quintil de ingreso^{a/}. 2014

Fuentes de ingreso	Total		Primer quintil		Quinto quintil	
	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}	Estructura 2014	Cambio porcentual ^{b/}
Ingreso familiar per cápita total	100,0	7,9	100,0	-1,0	100,0	9,2
Ingreso laboral	80,5	7,4	56,4	-17,5	80,1	9,7
Sueldos y salarios	63,8	8,7	38,8	-22,2	61,1	10,5
Empleados públicos	23,4	8,2	2,4	-21,9	30,4	9,2
Calificado	20,9	9,0	0,3	-56,7	29,3	9,5
No calificado	2,5	2,3	2,1	-10,9	1,1	1,7
Asalariados empresa privada	38,6	9,3	31,4	-24,2	30,3	11,5
Calificado	23,3	18,0	4,8	29,5	26,4	20,0
No calificado	15,3	-1,8	26,6	-29,4	3,9	-24,5
Servicio doméstico	1,8	1,8	5,0	-7,5	0,4	49,6
Renta empresarial	16,7	3,0	17,6	-4,7	19,0	7,3
Trabajadores por cuenta propia	8,8	-15,9	16,5	-4,4	7,3	-20,7
Profesional o técnico	2,5	-23,2	0,5	-59,7	3,6	-19,3
No calificado (resto)	6,3	-12,6	16,0	0,0	3,7	-22,0
Empleadores	7,9	38,0	1,1	-9,4	11,7	37,7
Renta del capital	4,0	4,4	0,8	40,9	6,1	4,0
Transferencias corrientes	15,5	11,1	42,8	33,3	13,8	8,7
Pensiones contributivas	10,3	18,7	10,2	39,5	11,5	15,0
Ayudas del Estado	1,9	11,6	20,5	37,4	0,1	-32,3
Transferencias privadas	3,3	-7,7	12,1	22,6	2,2	-13,7

a/ Se ordenan los hogares en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso familiar per cápita total. El primero corresponde al 20% más pobre y el quinto al 20% más rico.

b/ Cambio porcentual del ingreso familiar per cápita en términos reales durante el período 2010-2014.

Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Premio salarial a trabajadores calificados es la principal fuente de desigualdad

El cuadro 2.5 muestra los aportes de cada fuente de ingresos a la desigualdad total en el período 2001-2014, ordenados de mayor a menor según su contribución en el 2014. Los salarios de los trabajadores calificados, ya sean públicos o privados, son la principal fuente de desigualdad. En la década de 2000, cada uno de ellos explicaba cerca del 28% del coeficiente de Gini y en conjunto aportaban más de la mitad (Trejos, 2015a). Este resultado se relaciona con las brechas en el acceso a las oportunidades educativas que ha tenido la población. Tal como ha documentado este Informe, esas diferencias se derivan, a su vez, del sustancial recorte que sufrió la inversión pública en educación en décadas pasadas, especialmente en los años ochenta. Esto ha generado un creciente premio salarial para las personas que sí lograron acceder al sistema educativo.

Las ganancias de los empleadores (o patronos) eran la tercera fuente que más contribuía a la desigualdad al inicio del período, y han pasado a ocupar la cuarta posición. El resto de las fuentes laborales aportan, cada una, menos del 5% del coeficiente de Gini, aunque los salarios de los trabajadores privados no calificados tenían un peso mayor durante la primera mitad de la década de 2000, que en la actualidad. La suma de todas las fuentes asociadas al trabajo calificado (ingreso de los trabajadores por cuenta propia profesionales o técnicos, de los empleadores y de los asalariados calificados) explica el 74% del coeficiente de Gini.

Entre 2001 y 2014 el aporte de las fuentes laborales al Gini disminuyó, mientras que el de las no laborales creció. Los ingresos por pensiones contributivas se incrementaron y se convirtieron en la tercera causa de desigualdad. Lo mismo sucedió con los ingresos de capital, que pasaron de la octava posición en 2001, a la quinta en el 2014. Las ayudas monetarias del Estado son la única fuente que reduce la desigualdad. Estas transferencias se han expandido como resultado del fuerte aumento en los recursos asignados a pensiones no contributivas, becas y transferencias condicionadas.

CUADRO 2.5

Contribución relativa de cada fuente de ingreso a la desigualdad total medida con el coeficiente de Gini^{a/}. 2001, 2005, 2010 y 2014

Fuentes de ingreso	2001	2005	2010	2014
Coeficiente de Gini	0,518	0,485	0,502	0,513
Contribución relativa de cada fuente	100,0	100,0	100,0	100,0
Salario de empleados públicos calificados	27,4	27,8	30,4	30,1
Salario de empleados privados calificados	25,0	28,9	26,2	27,8
Ingreso por pensiones contributivas	6,3	8,0	11,6	12,4
Ganancia de los empleadores	16,3	11,8	9,3	12,0
Renta del capital	3,2	3,7	6,2	5,9
Ganancia por cuenta propia profesionales y técnicos	4,3	4,3	5,2	3,6
Ganancia del resto de cuenta propia	5,2	4,0	4,5	3,2
Salario de empleados privados no calificados	8,4	7,0	3,1	2,6
Ingreso por transferencias privadas	2,1	3,0	2,8	1,8
Salario empleados públicos no calificados	1,8	1,7	1,5	1,5
Salario en servicio doméstico (en los hogares)	0,1	0,1	0,2	0,2
Ingreso por ayudas del Estado (transferencias monetarias)	-0,3	-0,3	-1,0	-1,1

a/ Para los años 2010 y 2014 se utiliza el ingreso familiar neto per cápita sin ajustes por subdeclaración.

Fuente: Trejos, 2015a, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Este análisis se complementa con las estimaciones de un indicador que mide la sensibilidad de la desigualdad ante variaciones en las fuentes. Para ello se calculó la elasticidad-ingreso del coeficiente de Gini¹⁸, según la cual, valores por encima de uno implican que la fuente es regresiva, es decir, que un aumento en el ingreso en ese rubro incrementa la desigualdad. Las fuentes más regresivas desde el año 2001 han sido las rentas de capital, las ganancias de los empleadores, los ingresos por trabajo calificado y las pensiones contributivas.

Las demás fuentes tienen elasticidades por debajo de la unidad, lo cual indica que si el ingreso correspondiente aumenta, la desigualdad se reduce. Cuanto menor sea este valor, mayor será su progresividad. En este sentido, las transferencias privadas y los salarios de los empleados públicos no calificados son las fuentes menos progresivas, en tanto que las más progresivas son los salarios del servicio doméstico y las ayudas del Estado.

En resumen, durante el período 2010-2014 la desigualdad aumentó, pero menos que en el quinquenio previo, y lo hizo en un contexto de crecimiento económico y expansión del ingreso familiar, excepto para el quintil más pobre. La mayor

desigualdad se explica por el incremento de los ingresos de fuentes regresivas, como las ganancias de los empleadores, los salarios de los trabajadores calificados, en especial del sector privado (pues los principales aumentos de los ingresos del sector público se dieron entre 2005 y 2009) y las pensiones contributivas. Las rentas del capital no generaron mayor impacto, mientras que los ingresos asociados al autoempleo, los salarios de los trabajadores no calificados y las transferencias privadas contrarrestaron –en parte– el aumento de la desigualdad, fundamentalmente porque tuvieron una contracción real (Trejos, 2015a).

Política pública podría revertir aumentos de la desigualdad

Las ayudas del Estado son la fuente con menor elasticidad (más progresiva), pero no la que reduce más la desigualdad. Esto sí lo logran los salarios de los empleados no calificados del sector privado, debido al peso que tienen en el ingreso total¹⁹. Esta evidencia sugiere que una política activa de salarios mínimos reales, acorde con el aumento de la productividad del trabajo, y un mayor control de su cumplimiento son factores clave para elevar los ingresos de este grupo.

También los ingresos por trabajo independiente no calificado reducen la desigualdad. En este caso, las políticas de apoyo productivo al sector informal tienen un potencial impacto redistributivo. Las ayudas estatales ocupan una tercera posición, con un aporte marginal que ha ido creciendo por el aumento de los recursos asignados y las mejoras logradas en su focalización. Los ingresos de los trabajadores no calificados del sector público y de servicio doméstico tienen, asimismo, un impacto redistributivo. El primer caso alude a una política de remuneraciones que beneficie principalmente a los funcionarios públicos no calificados y lo segundo a una activa política de salarios mínimos que incluya de manera explícita a las personas que se dedican al servicio doméstico (Trejos, 2015a).

En el otro extremo, la fuente que más contribuye a la desigualdad son –como se ha dicho– los ingresos salariales de los trabajadores calificados. La expansión del empleo público y de la “nueva economía” exportadora estarían favoreciendo la concentración. En este caso se requeriría una política que busque aumentar la oferta de trabajadores calificados (con al menos secundaria completa), acompañada de mejoras en la recaudación del impuesto sobre la renta, para que los profesionales que laboran de forma independiente y los perceptores de rentas de capital tributen como les corresponde. Por último, las pensiones contributivas muestran un creciente aporte regresivo. De ahí que la reforma a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa, podría tener un impacto positivo en la distribución del ingreso.

Los cambios que ocurrieron en las distintas fuentes a partir del año 2001 no se dieron en la misma dirección, de modo que la variación final en el coeficiente de Gini es una combinación del impacto redistributivo de cada rubro de ingreso y de la evolución de su monto real. Esto a su vez depende del comportamiento del número de perceptores de cada fuente, de las remuneraciones medias reales y de la estructura de los hogares. Es posible, entonces, desagregar las variaciones en el coeficiente de Gini a partir de los cambios en el aporte de cada fuente de ingreso.

Un ejercicio en ese sentido reveló que el coeficiente de Gini tuvo un comportamiento diferenciado en los últimos tres quinquenios. Entre 2001 y 2005 se redujo poco más de tres puntos, en un período en que el ingreso familiar per cápita real estuvo estancado. El 83% del cambio se explica por las ganancias de los empleadores, fuente que, pese a su alto poder concentrador, sufrió una contracción real significativa. Lo mismo sucedió con los salarios provenientes del empleo público calificado, mientras que los salarios de los empleados privados calificados contrarrestaron la caída del indicador, pues crecieron en términos reales. Los salarios de los empleados privados no calificados también contribuyeron al descenso del Gini, al aumentar su participación en el ingreso total. Por el contrario, otras fuentes con poder concentrador, como las rentas del capital y las pensiones contributivas, neutralizaron la variación del coeficiente, ya que se expandieron durante el quinquenio.

Entre 2005 y 2009 el coeficiente de Gini aumentó tres puntos. En este caso, el crecimiento de los ingresos reales fue general y elevado (30%). Los mayores aportes provinieron de las ganancias de los empleadores, las rentas del capital, las pensiones contributivas y los ingresos laborales de los trabajadores más calificados. Esto sugiere que el premio salarial de los más educados se siguió incrementando, como resultado de una mayor demanda de este tipo de trabajadores²⁰. Por el contrario, las fuentes con capacidad progresiva compensaron –en parte– el crecimiento de la desigualdad, en particular los ingresos del empleo privado no calificado, cuyo peso relativo en el ingreso total se mantuvo en términos reales. También la expansión de las ayudas estatales y las transferencias privadas neutralizó el aumento en el Gini, pero no logró revertirlo.

En el período 2010-2014, el coeficiente se incrementó en cerca de un punto, en forma paralela a un notable crecimiento de los ingresos reales, aunque no generalizado para todas las fuentes y estratos. Una vez más las ganancias de los empleadores hicieron el mayor aporte, seguidas por los salarios de los empleados privados calificados. Las pensiones

contributivas fueron el tercer rubro que facilitó el aumento de la desigualdad, comportamiento que se ha mantenido en las dos últimas décadas. Los salarios de los empleados públicos tuvieron un aporte limitado en este quinquenio, contrario a lo sucedido en la segunda mitad de la década precedente, cuando fueron objeto de importantes ajustes. Las rentas del capital, a diferencia del período previo, no contribuyeron al incremento del Gini, debido principalmente a su escaso crecimiento real (y a posibles problemas para su captación por medio de las encuestas de hogares), mientras que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia –calificados y no calificados– sufrieron una contracción real y, con ello, contrarrestaron el aumento de la desigualdad (Trejos, 2015a).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FUENTES DE DESIGUALDAD

véase Trejos, 2015a, en
www.estadonacion.or.cr

Aumenta incidencia de la pobreza por ingresos

La pobreza es la más grave expresión de la desigualdad social, pues los hogares (y personas) que la sufren están en el extremo inferior de la distribución del ingreso y carecen de recursos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir dignamente. Como es sabido, desde hace veinte años en Costa Rica este problema afecta a una quinta parte de los hogares. La persistencia de esa situación pone de manifiesto las dificultades que ha tenido el país para integrar a una parte significativa de su población al progreso económico y social.

Las últimas ediciones de este Informe han reportado que Costa Rica ha sido eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y las personas, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población. Ello se dificulta por la creciente desigualdad redistributiva y la dualidad que caracteriza el mercado laboral, pues las

oportunidades favorecen principalmente a los trabajadores con más escolaridad, como se evidenció en la sección anterior.

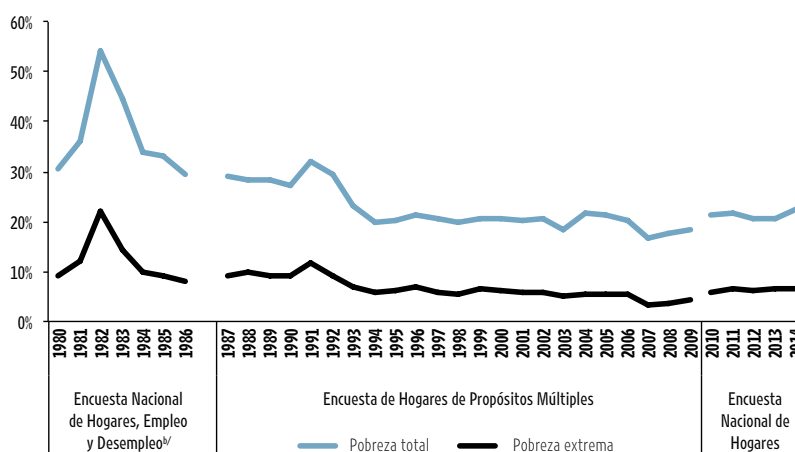
El gráfico 2.5 muestra la evolución de la pobreza desde inicios de los años ochenta. Allí se observa que el estancamiento que mantiene el indicador en un persistente 20% comenzó en 1994, con algunas variaciones no sostenidas en años específicos (2003 y 2007). Para el 2014 se estima que la pobreza alcanzó a un 22,4% de los hogares, de los cuales un 6,7% eran pobres extremos. Con respecto al 2013, la incidencia aumentó en 1,7 puntos porcentuales, cambio que es estadísticamente significativo (al 95% de confianza).

Con datos de la Enaho 2014 se estima que un total de 318.810 hogares, constituidos por 1.170.634 personas, se encuentran en situación de pobreza. Con respecto al 2013 estas cifras equivalen a un aumento de 32.727 hogares y 75.532 personas. En pobreza extrema se calcula que están 94.810 hogares (344.924 personas), que representan un incremento de 3.958 hogares (y 5.975 personas) en relación con el 2013 (cambio no significativo estadísticamente).

Una de las explicaciones de la mayor incidencia de este fenómeno está en la variación de las líneas de pobreza²¹ con respecto al ingreso de los hogares. El valor de estas líneas creció entre 0,5% y 1% entre 2013 y 2014 pero, como se analizó en la sección sobre desigualdad, en ese período el ingreso promedio de los hogares tuvo una reducción de casi 5% en términos reales, que afectó en mayor medida al grupo de menores ingresos. Así, por el cambio relativo entre una canasta básica más cara e ingresos reales disminuidos, más hogares cayeron bajo de la línea de pobreza.

Vista por zona, la pobreza es mayor en las familias rurales (30,3%) que en las urbanas (19,5%), característica que se ha mantenido históricamente. Desde el año 2010 la pobreza urbana ha fluctuado entre un 18% y un 19% de los hogares, mientras que la rural ha sido de un 27%. El aumento de esta última en 2014 (2,5 puntos) hizo que la brecha entre ambas zonas creciera, de 8,4 puntos porcentuales en 2010, a 10,8. Los residentes rurales también son más afectados por

GRÁFICO 2.5

Incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}

a/ Los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares. A partir del 2010 la serie fue ajustada con la estructura de población proyectada con base en el Censo 2011.

b/ Esta encuesta solo captaba el ingreso familiar primario (sueldos y salarios y renta empresarial). En 1984 esta no se realizó en el mes de julio, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda, pero sí en marzo y noviembre. La cifra que se consigna en el gráfico es un promedio de ambas.

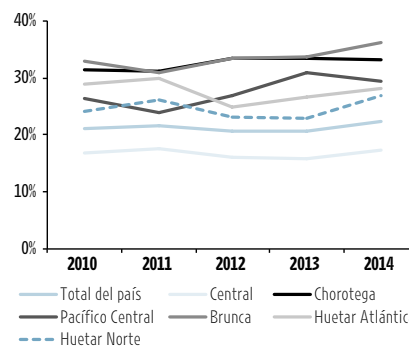
Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2011, y las encuestas de hogares del INEC.

la pobreza extrema, cuya incidencia en esa zona duplica a la urbana (10,6% versus 5,2%), situación que no ha variado desde 2010. Sin embargo, por ser Costa Rica un país muy urbanizado, la mayoría de las personas pobres son urbanas: 742.582 (194.697 en extrema pobreza) versus 428.052 pobres rurales (150.227 en pobreza extrema).

Regiones Brunca y Chorotega se mantienen como las más pobres del país

El gráfico 2.6 muestra la pobreza por regiones²². En 2014 los valores más altos fueron los de la Brunca (36,2%) y la Chorotega (33,2%), seguidas por la Pacífico Central (29,5%), la Huetar Atlántica (28,2%) y la Huetar Norte (26,8%). La región Central, aunque registra la menor incidencia (17,2%), concentra el mayor número de hogares (y personas) pobres del país. La pobreza extrema tiene otra distribución por regiones. En este caso la mayor proporción de hogares cuyo ingreso está por debajo del costo de la canasta básica alimentaria corresponde a la Chorotega (12,1%), seguida de cerca por la Brunca

GRÁFICO 2.6

Incidencia de la pobreza total entre los hogares, por regiones^{a/}

a/ Se utiliza la estructura de población obtenida a partir de las proyecciones del Censo 2011 del INEC.

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

(11,6%). En niveles intermedios están la Pacífico Central y la Huetar Norte (9,7% y 9,6%), la Huetar Atlántica (8,3%) y, con el menor porcentaje, la Central (4,5%).

Otros indicadores de pobreza, la brecha (o intensidad) y la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres), mostraron comportamientos similares al de la

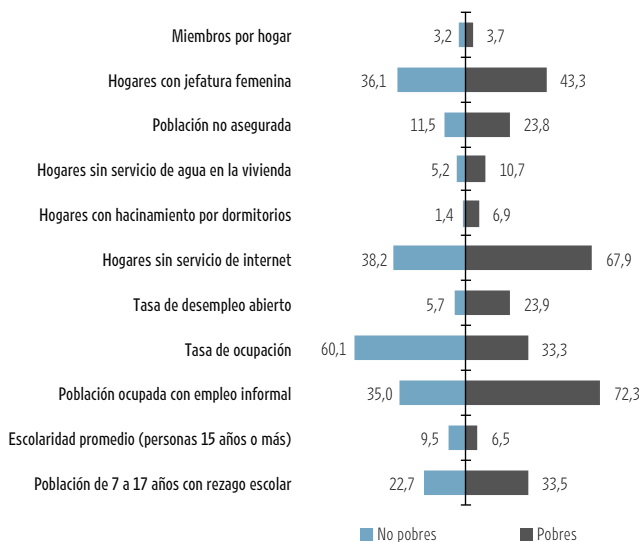
incidencia en 2014. La brecha revela que, en promedio, el ingreso de los hogares pobres se alejó en un 8,8% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad fue de un 5,1%. En comparación con 2010, estos datos equivalen a aumentos de 1 y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. En ambos casos la zona rural registra cifras que casi duplican las urbanas, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa y más severa (hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición).

Las características de los hogares y personas pobres no han tenido cambios relevantes en los últimos años. El gráfico 2.7 presenta una selección de ellas, con datos del 2014. Estos hogares se distinguen por ser más grandes y tener más personas dependientes; su tasa de ocupación es la mitad de la correspondiente a los no pobres y su tasa de desempleo es más de cuatro veces superior. Todos estos problemas se agravan en los hogares en pobreza extrema, donde hay mayores porcentajes de informalidad, rezago escolar y jefaturas femeninas, y menores niveles de escolaridad promedio y cobertura de la seguridad social²³. El indicador de población de 7 a 17 años con rezago escolar es motivo de preocupación, pues evidencia lo difícil que será para estos hogares romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Un método complementario a las mediciones de la pobreza por insuficiencia de ingresos y por necesidades básicas insatisfechas (NBI) es el de la denominada “pobreza multidimensional”, que da seguimiento a una serie de al menos veinte variables. Con el fin de implementarlo en Costa Rica, en 2014 se firmó una carta de entendimiento entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Desarrollo Social y la Fundación Horizonte Positivo, en conjunto con la Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI, por su sigla en inglés), de la Universidad de Oxford. Se ha encargado al INEC el desarrollo del instrumento de medición, a partir de la metodología Alkire-Foster (Alkire et al., 2015), y se espera tener resultados a finales del año 2015. Este método se basa en la premisa de que, además de la falta

GRÁFICO 2.7

Características seleccionadas de los hogares y las personas, según condición de pobreza. 2014
(porcentajes y escolaridad en años)



Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2014.

de ingresos, los hogares en situación de pobreza se ven afectados por otras carencias en áreas –o dimensiones– como educación, salud y protección social. En consecuencia, se define un conjunto de indicadores y se calcula cuántas personas y hogares tienen privaciones en cada uno de ellos. Las autoridades del sector social esperan que mediante el índice de pobreza multidimensional (IPM) mejore la información disponible para la toma de decisiones en esta materia.

Se afianza transformación del mercado laboral según clases sociales

En 2009, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* incluyó un capítulo titulado “Clases sociales, estilos de desarrollo y crecimiento económico en Costa Rica, 1988-2008”, en el cual se planteó un novedoso marco teórico para el estudio de la desigualdad y la pobreza, a partir de una estructura de clases sociales basada en la inserción laboral de las personas. Con posterioridad a esa fecha, el INEC ha realizado cambios metodológicos en las encuestas de hogares (recuadro 2.2), que constituyen la principal fuente de información para ese análisis. Por tal

motivo, en esta edición se efectuaron ajustes en las estimaciones y se actualizó la clasificación de clases sociales para las personas ocupadas. En esta oportunidad el estudio no incluye a los hogares.

Las clases sociales se definen como conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva.

En los últimos veintisiete años la estructura social de Costa Rica experimentó una profunda transformación. Aunque los datos no son estrictamente comparables para todo el período, es posible analizar las tendencias para tres subperíodos: 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014. El gráfico 2.8 muestra que las clases relacionadas con actividades especializadas, gestión o administración de procesos fueron las que más crecieron, mientras que las asociadas a trabajos manuales (clases obreras) se contrajeron. El primer grupo es ahora el de mayor peso relativo en el mercado laboral.

Al desagregar la información se

RECUADRO 2.2

Cambios metodológicos en las encuestas de hogares

El estudio de las clases sociales que se presenta en esta edición utiliza como fuente de información las encuestas de hogares del INEC: entre 1987 y 2009 la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y entre 2010 y 2014 la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). En estos veintisiete años se han realizado ajustes metodológicos que impiden tener una serie estadísticamente comparable para todo el período. Entre los principales cambios destacan los siguientes:

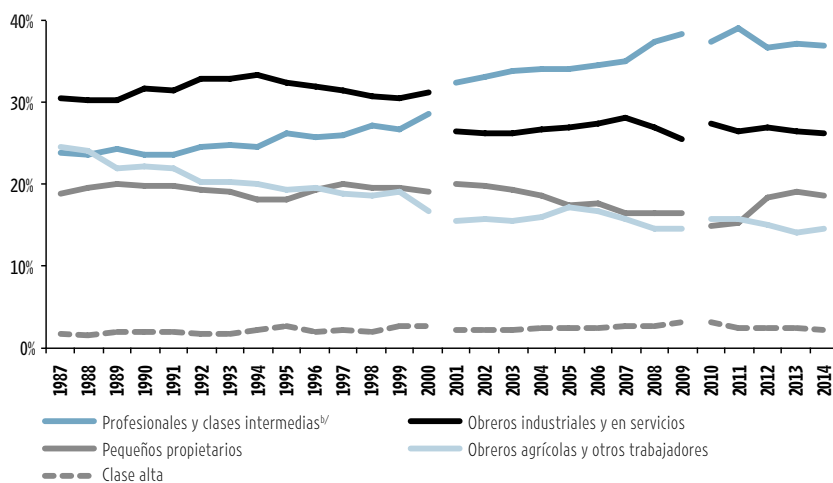
- El paso de las EHPM a las Enaho implicó la elaboración de un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplió los contenidos e incorporó mejoras conceptuales.
- Como resultado de los Censos de Población de 2000 y 2011, se hicieron modificaciones en el diseño muestral. La actualización de los marcos muestrales y de la cartografía permitió seleccionar nuevas viviendas.
- También como resultado de los Censos, se efectuaron cambios en las proyecciones de población, que incidieron directamente en los ponderadores de las encuestas.
- Se actualizaron los manuales (y criterios) de clasificación de las ramas de actividad y las ocupaciones. En el período 1987-2000 las EHPM aplicaron la clasificación CIIU2; la CIIU3 se utilizó en las EHPM del período 2001-2009 y las Enaho de 2010 y

2011, en tanto que la CIIU4 se empleó en las Enaho de 2012 a 2014.

Estos ajustes limitan la comparación de las cifras entre los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014, debido a que no es posible distinguir entre los efectos atribuibles a las modificaciones realizadas y los cambios “reales” en la situación socioeconómica del país. Teniendo esto en cuenta, se hizo un esfuerzo por mantener la serie lo más comparable posible; aun así, los datos publicados en este Informe pueden tener diferencias con los consignados en la decimoquinta edición. Para más detalles véase el Anexo Metodológico.

GRÁFICO 2.8

Evolución de la estructura de clases sociales de los ocupados^{a/}



(grandes empresarios y puestos gerenciales) se expandió y registró el segundo crecimiento más alto, aunque constituye apenas el 2% de la población ocupada.

En cambio, los obreros agrícolas mostraron una tendencia decreciente durante todo el período, que los llevó de ser segundos a finales de los ochenta (18% de los ocupados) a séptimos en 2014 (apenas el 6%). Los obreros industriales y de servicios también perdieron participación. Los pequeños propietarios (campesinos, dueños de industrias artesanales o de pequeños establecimientos comerciales) se mantuvieron como uno de los grupos de mayor peso relativo.

Se consolidan brechas de ingresos entre clases sociales

El gráfico 2.9 muestra la evolución real del ingreso promedio mensual de las personas ocupadas por clase social. En primer lugar es evidente que hay un ordenamiento esperado, pues los ingresos más altos corresponden a los grupos más especializados y los más bajos a las clases obreras y poco calificadas. Por ejemplo, en 2014 el ingreso de la clase alta casi duplicó el de los medianos empresarios y profesionales, cuadruplicó el de las clases intermedias y fue casi nueve veces mayor

a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU.

b/ Incluye la sumatoria de dos categorías: los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias.

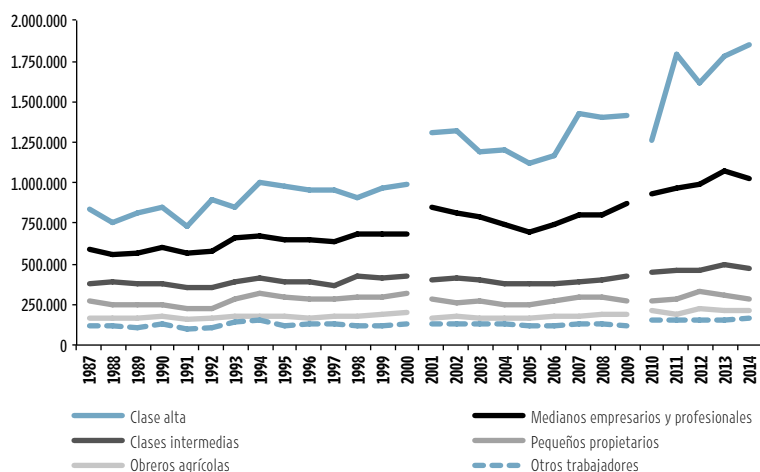
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

observa que la clase conformada por los medianos empresarios y profesionales fue la única que mostró una tendencia ascendente sostenida (y con el mayor crecimiento promedio) durante todo el período, al pasar de la sexta posición

a finales de los ochenta, a la cuarta en 2014. Las clases intermedias (que incluyen a técnicos y trabajadores administrativos) escalaron de la cuarta posición en 1987, a la primera en la actualidad. Pese a su reducido tamaño, la clase alta

GRÁFICO 2.9

Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas, por clase social^{a/}
(colones constantes de junio de 2014)^{b/}



a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU. Se excluyen los ingresos de las clases obreras (industriales y en servicios) pues su nivel y evolución son similares a los de los pequeños propietarios.

b/ Deflactados con el IPC de junio de cada año (base junio de 2014).

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

que el de los obreros agrícolas. El ingreso de los medianos empresarios y profesionales duplicó el de las clases intermedias, triplicó el de los obreros en servicios, cuadruplicó el de los pequeños propietarios y quintuplicó el de los obreros agrícolas. Por su parte, los grupos que recibieron los menores ingresos fueron los obreros agrícolas y los otros trabajadores.

En segundo lugar, la variación anual real muestra una tendencia similar entre clases sociales (con excepción de algunos años específicos), aunque la magnitud del cambio sí difiere entre ellas. En todo el período 1987-2014, el mayor crecimiento promedio real anual de los ingresos²⁴ lo experimentaron la clase alta (3,2%) y los medianos empresarios y profesionales (1,3%), quienes ya de por sí ostentaban los mayores ingresos, mientras que la expansión más baja correspondió a las clases obreras, tanto industriales (0,4%) como en servicios (0,6%). Este resultado consolidó las brechas de ingresos entre los grupos extremos, que se han venido ampliando en los últimos años.

En el período más reciente (2010-2014), una vez más los ingresos de las clases altas y de los medianos empresarios y profesionales tuvieron el mayor

crecimiento, seguidos por los de los pequeños propietarios y los otros trabajadores. El ingreso de los obreros agrícolas se mantuvo estancado, al igual que el de los obreros industriales. Entre 2013 y 2014 casi todas las clases, excepto la alta, los obreros industriales y los otros trabajadores, mostraron una contracción real en sus ingresos.

Un dato que ilustra cómo se modificaron los ingresos mensuales en términos reales entre 2010 y 2014 es la “ganancia” (en colones del 2014) que experimentó cada clase social. La clase alta percibió casi 600.000 colones más entre esos años, en los medianos empresarios y profesionales el aumento fue de casi 100.000 colones, en las clases intermedias, los pequeños propietarios y los obreros en servicios fue de 15.000 colones, mientras que los obreros agrícolas dejaron de percibir 5.000 colones.

Obreros agrícolas, pequeños propietarios y trabajadores poco calificados: los más pobres

El enfoque de clases sociales permite ampliar el estudio de la pobreza y la desigualdad, al identificar el orden de los grupos en la distribución del ingreso.

GRÁFICO 2.10

Incidencia de la pobreza entre las personas ocupadas, por clase social^{a/}. 2014



a/ Se excluye la clase alta, pues no registra personas en pobreza.

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

Es importante recordar que este análisis solo considera a la población ocupada. El porcentaje de personas pobres que se clasifican como obreros agrícolas y otros trabajadores (poco calificados) más que duplica la incidencia total. Los pequeños propietarios también son afectados por la pobreza, extrema y no extrema. Los obreros industriales y los obreros en servicios se acercan al promedio nacional. Por debajo de éste se ubican las clases intermedias, mientras que prácticamente no hay personas pobres entre los medianos empresarios y profesionales y en la clase alta (gráfico 2.10).

También es posible clasificar a las personas ocupadas por clases sociales, según deciles de ingreso per cápita del hogar. Los pequeños propietarios están distribuidos a lo largo de todos los deciles, es decir, constituyen un grupo muy heterogéneo. Lo mismo sucede con las clases intermedias, aunque se observa una mayor concentración entre los deciles sexto y noveno. Las clases obreras están entre el segundo y el octavo decil, mientras que los obreros agrícolas pertenecen a los grupos de menor ingreso. Los medianos empresarios y profesionales figuran en los deciles de mayor ingreso:

un 40% en el décimo y un 30% en el noveno. Dos terceras partes de la clase alta se ubican en el décimo decil.

Uno de los factores que explican la pobreza y las brechas de ingresos de las personas ocupadas según clase social son los años de educación que exhibe cada grupo. Con una perspectiva de largo plazo, el gráfico 2.11 muestra que las clases que poseen los promedios más altos de escolaridad son precisamente las que progresaron más. Así, entre 1987 y 2014 la clase alta y los medianos empresarios y profesionales ganaron tres años de educación, mientras que los pequeños propietarios adquirieron dos años adicionales. Las clases intermedias, los obreros industriales, en servicios y los otros trabajadores obtuvieron un año más. Solo los obreros agrícolas se estancaron, pues en 2014 su escolaridad promedio era similar a la de finales de los años ochenta (primaria incompleta). En general, estos datos confirman el bajo logro educativo que caracteriza a la fuerza de trabajo del país y el poco avance que hubo en este período, debido en parte a la dificultad que supone mejorar la escolaridad de las personas que ya superaron las edades idóneas para asistir al sistema educativo.

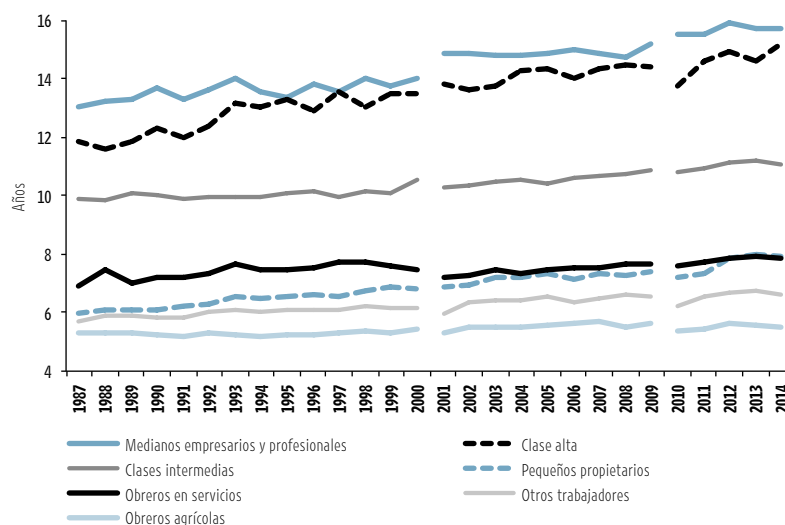
Otro indicador que revela amplias brechas es el porcentaje de personas que terminaron la educación secundaria. Nuevamente son los medianos empresarios y profesionales los que ostentan las cifras más favorables, pues en 2014 casi todos ellos habían completado ese nivel educativo, en contraste con los obreros agrícolas, que registraron menos del 10%. Con visión de largo plazo, la proporción aumentó en todos los grupos y el avance fue mayor entre 2001 y 2014. Sin embargo, la mayoría de las clases sociales se mantiene por debajo del promedio nacional (46%). En las clases obreras (excepto la agrícola) solo una cuarta parte de sus integrantes tiene secundaria completa.

Sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases

El *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* comprobó que los sectores de la economía tienen asociadas estructuras de clases con características propias. En las dos últimas décadas, la conforma-

GRÁFICO 2.11

Escolaridad promedio de las personas ocupadas, por clase social^{a/}



a/ Los períodos 1987-2000, 2001-2009 y 2010-2014 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares, así como en los manuales de clasificación de las ramas de actividad y ocupaciones según los códigos CIIU.

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

ción de la “nueva economía” provocó la modernización de algunos servicios de apoyo, lo que favoreció la ampliación de las capas intermedias y de los profesionales. En cambio, la contracción de la “vieja economía”, cuya estructura social estaba compuesta por pequeños propietarios y obreros agrícolas, contribuyó a la pérdida de importancia de esas clases.

Los datos de 2014 indican que la vieja economía representa un 21% del empleo total y está integrada principalmente por obreros industriales (30%), pequeños propietarios (25%) y obreros agrícolas (22%). La nueva economía, que absorbe al 23% de los ocupados, tiene una composición muy diversa: clases intermedias (29%), obreros en servicios (21%), pequeños propietarios (19%), obreros industriales (11%) y medianos empresarios y profesionales (11%). En los servicios de apoyo, que generan el 56% del empleo, participan sobre todo las clases intermedias (26%), medianos empresarios y profesionales (19%), pequeños propietarios (16%), otros trabajadores (15%) y obreros en servicios (15%).

Con visión de mediano plazo, entre 2001 y 2014, la vieja economía perdió

peso en el empleo total, al pasar de 29% a 21%, mientras que la nueva economía y los servicios de apoyo crecieron en alrededor de cuatro puntos porcentuales, a 23% y 56%, respectivamente, tal como ha documentado el capítulo 3 de este Informe. La estructura social por tipo de economía se ha mantenido sin cambios significativos, con algunas excepciones. Las clases intermedias han ganado importancia en la nueva economía. La presencia de los obreros agrícolas ha disminuido en los dos tipos de economía. Los obreros industriales han aumentado su participación en la vieja economía y la han reducido en la nueva, lo que confirma el auge de las actividades de servicios a lo interno de esta última.

Hay hallazgos interesantes en cuanto a los ingresos que perciben las clases sociales según tipos de economía:

- Hasta el 2010, trabajar en la nueva economía generaba mayores ingresos a la clase alta, los medianos empresarios y profesionales y las clases intermedias. A partir de ese año ya no hay diferencias importantes entre esos grupos y los demás sectores.

- Los obreros agrícolas que trabajan en la nueva economía sí reciben ingresos superiores al resto, aunque solo representan el 20% de esta clase social. Los demás están concentrados en la vieja economía, que es la que registra los menores ingresos.
- Trabajar en servicios de apoyo genera mayores ingresos a los pequeños propietarios, los obreros en servicios y los industriales. Las dos primeras clases son las más beneficiadas, pues más de la mitad de sus miembros se desempeña en ese sector. En cambio, más de la mitad de los obreros industriales está inserta en la vieja economía, donde sus ingresos están muy por debajo del resto. Para los medianos empresarios y profesionales pertenecer a algún sector en particular ya no genera diferencias en términos de ingresos, como sí sucedía entre 2001 y 2010.
- Para las clases intermedias, los servicios de apoyo son los que pagan menos, pero en ellos trabajan casi dos terceras partes de sus miembros. Un dato relevante es que la vieja economía es el sector que le genera mayores ingresos a este grupo, aunque menos del 10% de sus integrantes está empleado en ella. Las clases intermedias son el único grupo al cual la vieja economía le paga más.

El país requiere precisar mejor la dinámica del mercado laboral

Uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano es el acceso a un ingreso que les permita a las personas –y sus familias– satisfacer un conjunto de necesidades que son básicas para vivir con dignidad. En Costa Rica los ingresos por trabajo son los más importantes para los hogares, pues representan más del 80% del total que perciben. De esta manera, el mercado de trabajo es clave para alcanzar la aspiración de tener un entorno que le genere a las personas el acceso a un empleo decente, con una remuneración justa y que no discrimine por motivos de sexo, edad, condición socioeconómica o algún otro rasgo individual.

Ediciones anteriores de este Informe han documentado que el desempeño

reciente del mercado de trabajo, caracterizado por un mayor dinamismo del empleo informal, incumplimiento de las garantías laborales y aumentos en el desempleo, es central en la explicación de la creciente desigualdad del ingreso y el estancamiento de la pobreza. Este comportamiento no es exclusivo de Costa Rica; el informe *Tendencias mundiales del empleo 2014*, de la OIT (2014), señala el fracaso de la débil recuperación económica mundial para generar mejoras en el empleo. A nivel global, en 2013 el desempleo afectó a 200 millones de personas y se sigue expandiendo, lo cual significa que la ocupación crece más lentamente que la fuerza de trabajo.

Costa Rica cuenta con valiosa información histórica sobre el empleo efectivamente generado, pero persiste una crónica escasez de datos sobre la cantidad y los perfiles de la mano de obra que requerirán las empresas e instituciones en el futuro. El país no realiza estudios prospectivos sistemáticos de necesidades a nivel de sectores económicos y, sin ese sustento, mucho de lo que se dice tiene un profundo sesgo especulativo. La decisión de cuántos profesionales y técnicos formar, en qué áreas y con qué características, es un desafío que debe abordar el sistema educativo, sobre la base de este tipo de investigaciones.

Es necesario ampliar el conocimiento de la estructura y dinámica del mercado de trabajo, para poder realizar estimaciones razonables sobre su comportamiento en el futuro cercano en términos de demanda laboral y perfil de los trabajadores. Con esos objetivos, en este capítulo se llevaron a cabo las siguientes investigaciones:

- Se diseñó un “índice adelantado de demanda laboral” para dar seguimiento a las oportunidades de empleo en el corto plazo, con base en las ofertas de trabajo publicadas en el periódico *La Nación*. Este indicador confirma la tendencia decreciente en la contratación de mano de obra en los últimos trimestres del 2014 y los primeros del 2015 –ya documentada por las encuestas de empleo del INEC– y se constituye en una herramienta útil para predecir las condiciones del mercado laboral.

- Se estimaron los requerimientos de mano de obra para los próximos siete años (2015 a 2021), según la estructura productiva sectorial del país reflejada en la matriz insumo producto²⁵ (MIP) del 2011 y a partir de un conjunto de supuestos sobre la evolución de algunos indicadores. Los resultados sugieren que el empleo crecerá a un ritmo menor que la producción, por lo que la dinámica actual de la economía no alcanzará –por sí misma– para ofrecer más y mejores oportunidades a la población. No se prevén diferencias en las tasas de crecimiento del empleo por nivel de calificación, aunque, por la estructura del mercado, se calcula que cerca de un 40% de los puestos generados será de calificación media y un 30%, cada uno, de calificación alta y baja. Por otra parte, solo un 14,7% del empleo corresponderá a sectores “clave” (con fuertes vínculos productivos) y la mayoría de los trabajadores se insertará en actividades débilmente encadenadas.

- Teniendo en cuenta la transición demográfica y la participación laboral por sexo, se proyectó la PEA esperada en los próximos años, según diversos escenarios. Las estimaciones muestran que para acelerar el crecimiento de la oferta laboral es necesario incentivar la participación femenina.

- Se reportan los resultados de las encuestas de seguimiento a graduados universitarios que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare), las cuales demuestran que el desempleo entre los profesionales es bajo (menos de la mitad del promedio nacional), aunque hay disciplinas que deben revisarse, pues tienen condiciones desfavorables de inserción laboral: subempleo por insuficiencia de horas o trabajos poco relacionados con la carrera estudiada.

De esta forma, el Programa Estado de la Nación abre una línea de investigación de mediano plazo sobre el mercado laboral, cuyo objetivo es analizar a profundidad las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, documentar mejor las

brechas observadas y señalar cuáles instrumentos de política pública deben ser replanteados para revertir las tendencias negativas en estas materias.

Persisten dificultades para generar nuevos puestos, pese a estancamiento en la participación laboral

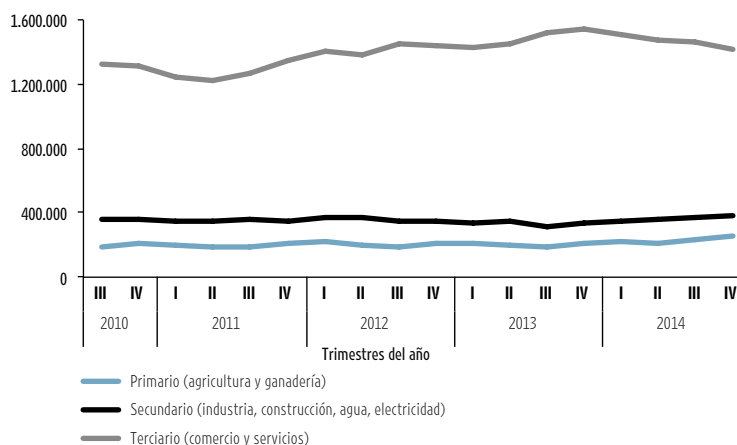
Según las mediciones trimestrales de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC, el mercado tiene dificultades para absorber la fuerza laboral. El sector terciario, que es el mayor empleador, sufre una caída en la generación de puestos que viene desde el cuarto trimestre de 2013, y que en los últimos dos trimestres de 2014 se tornó negativa, es decir, no solo no creó nuevas plazas sino que además perdió algunas de las existentes (gráfico 2.12). En el mismo período aumentó el empleo generado en los sectores primario y secundario, pero, dada la importancia relativa de cada uno, el saldo final es un mercado con unos 30.000 puestos menos en el último trimestre de 2014.

Las tasas netas de participación laboral no han mostrado cambios en los últimos años. Si se estiman con datos de la ECE y para las personas mayores de 15 años, en el 2014 la masculina alcanzó un 75% y la femenina fue cercana al 50%, niveles que se mantienen desde el 2012. Cabe señalar que el estancamiento de la participación femenina se presenta luego de varias décadas de un notable dinamismo en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.

Cabe preguntarse si las tasas de participación por sexo están estancadas por barreras de acceso o porque ya no hay más personas en edad de incorporarse al mercado (recuadro 2.3). La respuesta es que ambos factores son parte de la explicación. En ediciones anteriores de este Informe se ha documentado el impacto de la transición demográfica en el tamaño de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64 años), la cual está creciendo a un ritmo menor y se prevé que en un par de décadas dejará por completo de hacerlo. Por su parte, el Vigésimo Informe señaló que, históricamente, las mujeres han sido las encargadas de realizar las labores domésticas no remuneradas, y esa es una de las razones

GRÁFICO 2.12

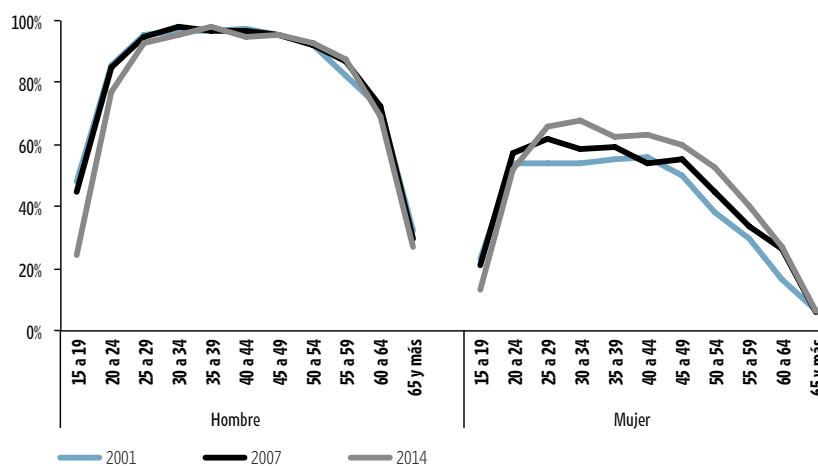
Personas ocupadas por trimestres, según sector de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), del INEC.

GRÁFICO 2.13

Tasa de participación laboral, por sexo y edad quinquenal



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

que limitan su inserción en el mercado remunerado.

Aumentos futuros de la oferta laboral dependerán de mayor participación femenina

Contar con mano obra suficiente es imprescindible para el crecimiento económico. Sin embargo, el inevitable envejecimiento de la población puede dificultar la disponibilidad de ese recurso, y de hecho en Costa Rica, si no cambian las tasas de participación actuales, se estima que entre 2015 y 2020 el número de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) aumentará tan solo un 5%, con

un promedio anual de aproximadamente 30.000 personas adicionales (Jiménez-Fontana, 2015).

Al examinar la participación por sexo y grupos quinquenales de edad durante los últimos quince años, se aprecia que para los hombres la tasa está estancada para todos los grupos desde 2001, en tanto que las mujeres de 20 a 60 años tuvieron incrementos durante casi todo el período (gráfico 2.13). También cabe notar que para los varones la tasa de participación es muy similar entre todos los grupos, desde los 20 hasta los 60 años, en tanto que para las mujeres la mayor actividad se da entre los 20 y los 35 años. Además,

RECUADRO 2.3

Transición demográfica y tasas de participación laboral

En Costa Rica el número de personas en edad de trabajar crece cada vez a un ritmo menor desde 1980. Se prevé que entre 2040 y 2045 dejará de aumentar y en 2050 comenzará a reducirse. Esta es una realidad que comparten todos los países que se acercan al final de la transición demográfica. Pese a ello, aún existe un margen para incrementar la mano de obra costarricense y, de ese modo, potenciar el crecimiento económico. Esta oportunidad viene por dos vías: una mejora en los niveles de calificación, para lo cual es determinante la política educativa, y una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, para lo cual se necesita no solo actuar desde la política de empleo, sino eliminar la barrera que impone la falta de opciones para conciliar el trabajo reproductivo con el productivo.

La población en edad de trabajar es la mano de obra potencial, mientras que la fuerza laboral es la proporción de ese grupo que efectivamente está dispuesta a trabajar (ocupados más desempleados). En Costa Rica, la fuerza laboral represen-

ta un poco más del 75% de las personas en edad de trabajar (entre 15 y 65 años), cifra similar al promedio mundial.

La oportunidad de incrementar la fuerza laboral depende de las tasas de participación por sexo y edad. Aunque Costa Rica se ubica en una posición promedio, este indicador esconde amplias brechas de género. La tasa de participación masculina es de casi el 85%²⁶, superior a los niveles de España, Chile, México, Suecia y el promedio mundial. En los últimos veintitrés años varió poco, e incluso en casi todos los países tuvo una leve reducción. Las tasas superiores al 90% corresponden en su mayoría a naciones del África Subsahariana. Por lo anterior, puede decirse que la proporción de hombres en la fuerza laboral alcanzó un nivel cercano a la frontera máxima de producción. En otras palabras, en Costa Rica la posibilidad de aumentar significativamente la participación laboral masculina es baja. Por consiguiente, la política pública en este ámbito debe enfocarse en reducir la proporción de hombres que están desempleados pero dispuestos a trabajar, así como en disminuir

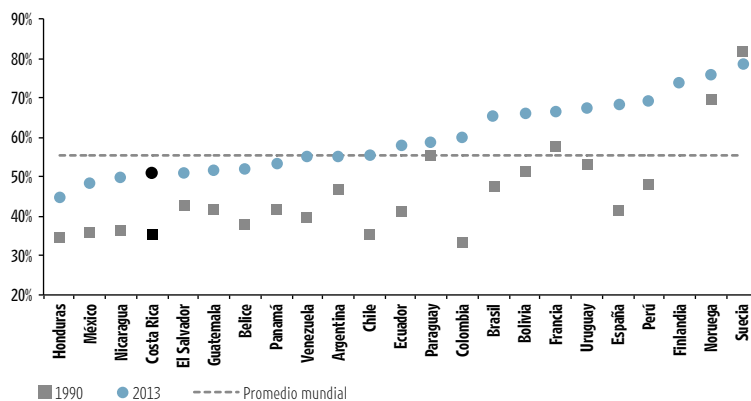
la informalidad y mejorar el cumplimiento de las garantías laborales.

En el caso de las mujeres el margen de acción es mayor. Costa Rica es el cuarto país de América Latina con la menor participación femenina, y aunque desde 1990 este indicador aumentó en casi quince puntos porcentuales²⁷, todavía se mantiene bajo en comparación con el promedio mundial (gráfico 2.14). Las mayores tasas corresponden a Noruega, Suecia y Finlandia, naciones reconocidas por sus bajos niveles de desigualdad de género y sus avanzadas políticas de maternidad y paternidad, y cuyas tasas de participación femenina rondan el 75%, más de veinte puntos porcentuales por encima de la costarricense. Actualmente, Costa Rica se ubica en el puesto 68 de 187 países en el índice de desigualdad de género, lo cual refleja la persistencia de amplias brechas en esta materia.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2015.

GRÁFICO 2.14

Tasa de participación laboral femenina en países seleccionados (porcentaje de mujeres con edades de entre 15 y 64 años)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos del Banco Mundial.

a la baja participación femenina se suma un retiro temprano del mercado laboral, que reduce el potencial de crecimiento económico del país.

Es probable que la salida temprana de la fuerza laboral obedezca a un fenómeno generacional, que podría cambiar en el futuro con el apoyo de políticas públicas

y privadas que fomenten el empleo femenino de calidad, sin incentivar la informalidad. Una reforma en esta línea es la reciente decisión de la Junta Directiva de la CCSS, de eliminar gradualmente la posibilidad de anticipar el retiro con reducción de la pensión. Sin embargo, el cambio no solo depende de una mayor calificación, sino también de la existencia de redes de apoyo y la justa distribución de las tareas domésticas pues, como se sabe, las mujeres son las principales responsables del trabajo no remunerado, al cual dedican más del doble del tiempo que los hombres (Jiménez-Fontana, 2015).

Dado que existe un margen para ampliar la participación femenina en el mercado laboral, se estimaron diversos escenarios de aumento. Como en los últimos tres años las tasas de participación para ambos sexos no han cambiado de modo significativo, se consideró como

escenario base que esas tasas (por grupos de edad) se mantienen y se calculó la fuerza laboral con base en las proyecciones de población de INEC y CCP-UCR (2013). Adicionalmente, se estimaron tres escenarios de incremento anual, de 1%, 2% y 3%, en las tasas de participación de las mujeres de entre 20 y 39 años.

Entre 2006 y 2008, con un crecimiento de alrededor del 10%, el número promedio de personas que se incorporaban a la fuerza laboral cada año era superior a 60.000. Al bajar el ritmo de aumento, entre 2012 y 2014 la cifra descendió a 38.500 y, si la tendencia se mantiene, entre 2015 y 2020 rondará las 30.000. Estos resultados evidencian la necesidad de fomentar la participación femenina, pues si esta se incrementara en un 3% anual, el promedio de nuevos ocupados sería de más de 45.000 (gráfico 2.15). Un aspecto relevante a considerar es que estos cálculos consideran la mano de obra potencial y no el número de personas que tienen empleo, dado que también se suman las personas desempleadas. Por lo tanto, no se trata solo de expandir la fuerza laboral, sino de dotar a las mujeres de más y mejores puestos de trabajo, es decir, que su inserción remunerada se realice en

empleos de calidad. Cabe recordar que, como ha documentado este capítulo en ediciones anteriores, ellas son más afectadas que los hombres por el desempleo, el subempleo y la informalidad.

El beneficio económico que se deriva de un aumento de la participación femenina en la fuerza laboral se conoce como el “bono de género”, y se estima que en América Latina tiene el mismo potencial que el primer bono demográfico (Martínez-Gómez et al., 2013). Sin embargo, para materializar esta oportunidad es necesario reducir las barreras que enfrentan las mujeres para acceder al mercado de trabajo remunerado (Jiménez-Fontana, 2015).

Índice adelantado de empleo confirma tendencias en contratación laboral

Para dar seguimiento a las tendencias de corto plazo en la generación de puestos de trabajo y complementar las cifras de la ECE, se desarrolló un índice de demanda laboral (IDL) que utiliza la información sobre ofertas de trabajo publicadas en la prensa escrita. Este ejercicio sigue la tradición de índices construidos en Estados Unidos, Argentina, Uruguay y Bolivia (Barroso, 2013). De esas experiencias se

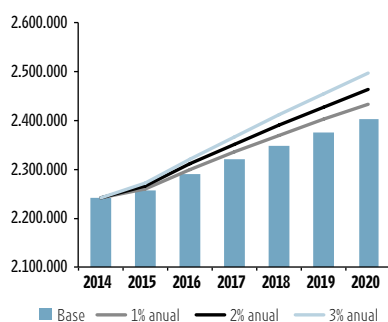
tomaron las recomendaciones metodológicas para su aplicación en Costa Rica (recuadro 2.4).

Así, para estimar el IDL se construyó una base de datos con los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes durante 63 meses (entre enero de 2010 y marzo de 2015). Se contabilizaron los puestos de trabajo que fueron ofrecidos cada mes y se compararon con el dato de mayo de 2011, que para estos efectos se tomó como mes base. Los resultados se muestran en el gráfico 2.16. Destacan las oscilaciones cíclicas en el período analizado, con una tendencia decreciente hacia el final, lo cual es consistente con el comportamiento de otros indicadores de empleo reportados en las anteriores secciones de este capítulo.

A su vez, el gráfico 2.17 ilustra la evolución trimestral del IDL y de los nuevos puestos de trabajo (medidos como el aumento de las personas ocupadas), entre el primer trimestre de 2011 y el primero de 2015. Es importante considerar el tiempo que transcurre entre el cambio en una variable y su efecto en la otra, puesto que las ofertas de empleo ocurren antes de que se contrate el nuevo personal. Esto

GRÁFICO 2.15

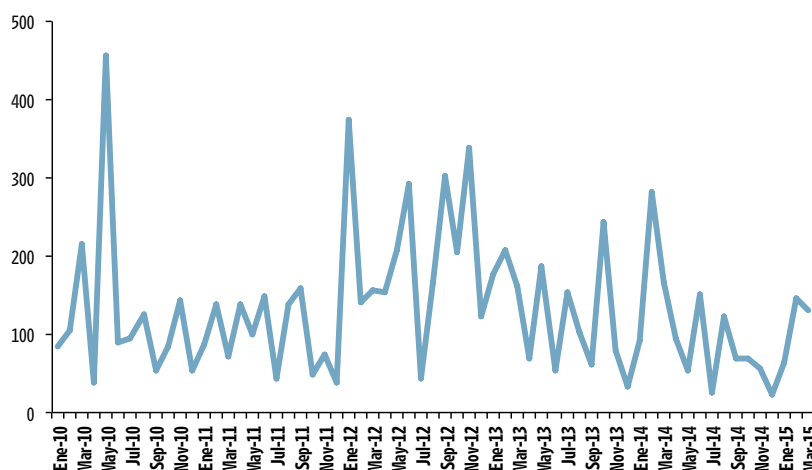
Proyección de la fuerza de trabajo, según diversos escenarios de crecimiento de las tasas de participación laboral femenina



Fuente: Jiménez-Fontana, 2015, con datos de las Enaho, del INEC e INEC-CCP, 2013.

GRÁFICO 2.16

Índice de demanda laboral (IDL), por mes



Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación*.

RECUADRO 2.4

Estimación del índice de demanda laboral (IDL)

El índice adelantado de demanda laboral (IDL) es una medida anticipada de las condiciones del mercado de trabajo y de la actividad productiva en su conjunto, ya que las ofertas de empleo se hacen de previo a un ciclo económico. En este sentido, es un complemento del índice mensual de actividad económica (IMAE) que calcula el Banco Central de Costa Rica. Su objetivo es medir las tendencias de corto plazo en la demanda del mercado de trabajo y la economía en general, dada la estrecha relación que existe entre ellas.

Es preciso aclarar que este índice no determina el empleo efectivamente generado, lo cual se hace con las encuestas de empleo del INEC (Enaho y ECE), sino las intenciones de contratación de corto plazo de las empresas. La dinámica del empleo es generada por la creación, la rotación y la pérdida de puestos (Barroso, 2013). El IDL se enfoca en los dos prime-

ros conceptos, es decir, la entrada al mercado laboral de personas que estaban fuera de él y el cambio de trabajo de personas empleadas (rotación).

Para la estimación del índice se construyó una base de datos que contiene todos los avisos de empleo divulgados por el periódico *La Nación* los días domingo y lunes²⁸. El marco muestral consta de 3.029 planas publicadas entre enero de 2010 y marzo de 2015, es decir, cubre 63 meses. La información fue suministrada por el citado periódico. Para construir el índice se contabilizan los puestos de trabajo que fueron ofrecidos en un mes, según sector económico, y se comparan con un momento determinado (mes base), que en este caso es el mes de mayo de 2011 (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

A partir de estos insumos se determinó que durante el período 2010-2015 se divulgaron entre 11.000 y 21.000 ofertas

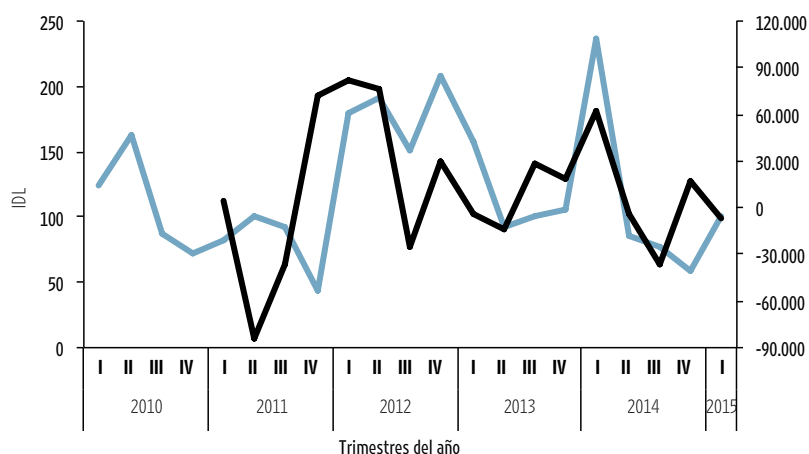
de trabajo por año. Entre un 13,5% y un 24,2% de ellos fueron publicaciones en inglés. Por rama de actividad, dominaron los puestos en servicios (40,6%) y comercio (20,2%). Entre los avisos que especificaron el nivel educativo requerido prevalecieron las demandas de profesionales universitarios (29,1%).

El 90,3% de los avisos fue publicado por empresas privadas. En un 28% de los casos se logró identificar la nacionalidad de la firma solicitante y, de ese total, un 41,2% eran compañías extranjeras. Solo el 2,5% especificó el sexo del potencial postulante, pero el 24% estaba redactado en "género masculino" (ingeniero, abogado, etc.). Los cinco puestos más frecuentes fueron: vendedores (8,2%), asistentes o auxiliares (6,2%), ingenieros (5,7%), gerentes (4,9%) y docentes (4,7%).

significa que, en el presente ejercicio, la generación de empleo tiene un trimestre de rezago. Se observa que en la mayor parte del período hubo coincidencia entre ambos indicadores, lo que podría indicar que el IDL tiene capacidad para predecir la generación de empleo, pese a ser una versión preliminar. En los próximos años se espera alimentar la base de datos con información de otros periódicos, así como de los medios electrónicos usados actualmente por las empresas para reclutar a su personal.

Este método de captura de información permite aprovechar otras variables de interés, como las características, tanto formales como en habilidades o talentos, que solicitan las empresas. Los registros de la base de datos indican que más del 56% pide experiencia previa. El dominio del inglés es otro requisito frecuente, aunque no supera el 30% de los avisos correspondientes a las actividades de mayor demanda (comercio y servicios). Otra condición importante es tener conocimientos en computación; entre un 20% y un 35% de los avisos,

GRÁFICO 2.17

Índice adelantado de demanda laboral (IDL) y nuevos puestos de trabajo^{a/}

a/ Los nuevos puestos de trabajo se calculan como el cambio interanual de las personas ocupadas según la Encuesta Continua de Empleo. Tienen un trimestre de rezago.

Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación* y la ECE, del INEC.

según la actividad económica, menciona este tema. Aunque se debe profundizar, esta evidencia sugiere que el mercado reconoce como “pluses” los conocimientos en computación y el dominio de un segundo idioma, aunque no son requisitos solicitados de manera explícitos en la mayoría de las publicaciones, por lo que no parecen ser indispensables para optar por los puestos ofrecidos (gráfico 2.18).

Tasas de desempleo en su nivel más alto en tres décadas

Aunque así lo deseen, no todas las personas acceden a un trabajo decente. En Costa Rica los problemas de calidad del empleo, como el desempleo, el subempleo o la informalidad, han sido persistentes en los últimos años. En 2014 la tasa de desempleo abierto –medida con la Enaho– se situó en 8,6%, sin cambios con respecto al 2013, y afectó con mayor intensidad a las personas pobres, los jóvenes, las mujeres y las regiones periféricas. Si el indicador se calcula con datos de la ECE el valor promedio fue de 9,6%, similar al de los últimos tres años y equivalente a cerca de 220.000 personas. El desempleo femenino fue de un 12%, frente a un 8% del masculino.

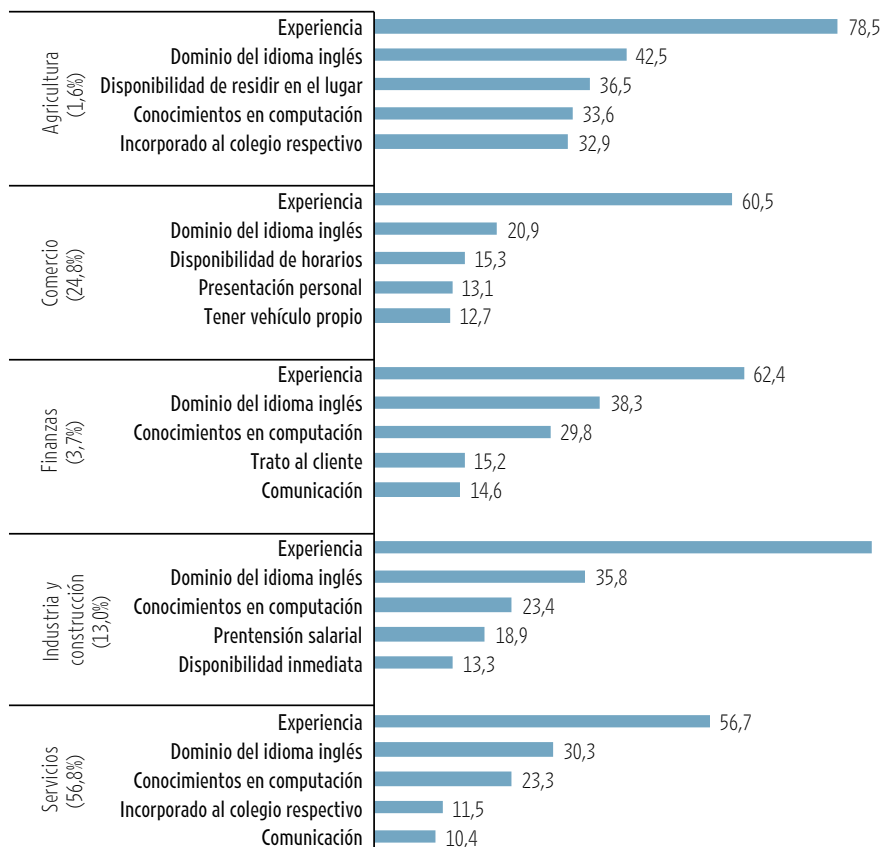
Con una perspectiva de largo plazo, el desempleo actual es de los más altos del período 1980-2014, solo comparable con la época de crisis a inicios de la década de los ochenta (gráfico 2.19). En años recientes el crecimiento del PIB ha sido modesto y volátil, lo cual afecta la generación de empleo. Sin embargo, en otros períodos la producción ha crecido a tasas similares a las actuales (por ejemplo entre 2000 y 2004) y el desempleo nunca superó el 7%.

Esta situación es preocupante para el país y ayuda a entender el estancamiento de la pobreza y la alta desigualdad de ingresos. La generación de más y mejores empleos es esencial para hacer frente a esos problemas y apuntalar un crecimiento económico inclusivo.

Otra característica del desempleo es que afecta más a las personas con baja calificación: siete de cada diez personas que se encuentran en esa situación no concluyeron la educación secundaria, lo cual significa, además, que este no parece ser un problema especialmente serio para

GRÁFICO 2.18

Cinco principales requisitos en las ofertas de empleo publicadas en el periódico *La Nación*, por actividad económica^{a/}. Enero de 2010 a marzo de 2015



a/ El porcentaje indicado en el eje vertical, en las actividades económicas, representa el peso que tiene cada actividad dentro del total de ofertas publicadas con información conocida.

Fuente: Segura, 2015, a partir de la base de datos de avisos de empleo en el periódico *La Nación*.

la mano de obra con alto logro educativo. Las encuestas de seguimiento a graduados universitarios que realiza el Consejo Nacional de Rectores (Conare) permiten afirmar que el desempleo entre los profesionales no es generalizado, y que solo analizando de manera desagregada por carreras se pueden identificar áreas en que se debe mejorar, ya sea porque el número de graduados es alto en relación con los requerimientos del mercado, o porque independientemente de la cantidad de personas que reciben un título, algunas disciplinas tienen problemas de empleo, como se verá a continuación.

Menor desempleo entre los profesionales, aunque hay carreras con problemas

Para conocer con mayor detalle la situación laboral de las personas graduadas universitarias, sus características sociodemográficas y académicas, el grado de satisfacción con respecto al trabajo que realizan, la universidad en que se graduaron y la carrera que estudiaron, el Observatorio Laboral de Profesiones (OLaP), del Conare, realizó en 2013 la encuesta “Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2008-2010 de las universidades costarricenses”²⁹.

La principal conclusión del estudio es que el desempleo profesional es bajo si se compara con el resto de la población, aunque aumentó significativamente en años recientes (Gutiérrez et al., 2015). En general, las y los graduados universitarios se desenvuelven en un entorno menos favorable que una década atrás, tendencia similar a la observada en el plano internacional. Como muestra el gráfico 2.20, la tasa de desempleo de estas personas alcanzó un 4,5% en 2013, cifra cercana a la reportada por la ECE para los ocupados profesionales.

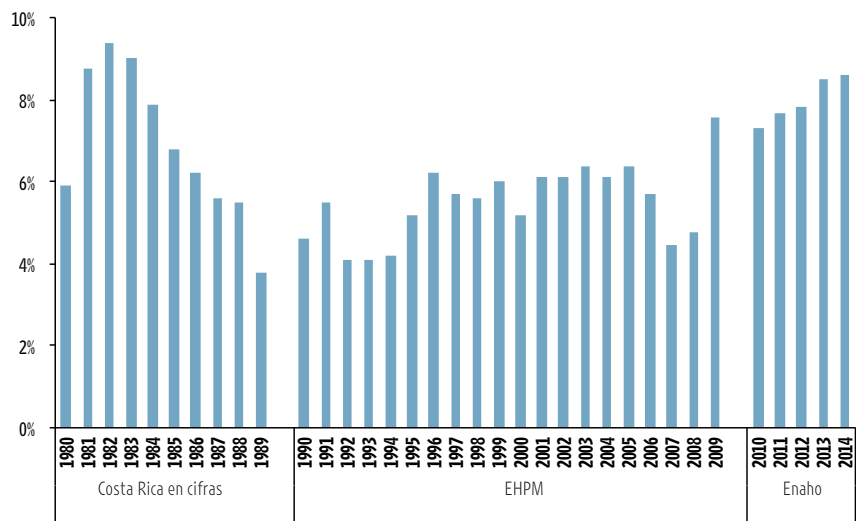
El 60,2% de los profesionales desempleados considera que una de las razones por las que no consigue trabajo es la baja demanda de personal en su área de especialidad. Otras razones son la escasa experiencia (15,2%) y la poca demanda de profesionales en general (11,7%). La mayoría de las personas graduadas que trabajan tienen una jornada de tiempo completo (90,2%).

Otros problemas de empleo en este grupo son relativamente pequeños en contraste con el promedio nacional. El subempleo por insuficiencia de horas –que se presenta cuando la persona busca un trabajo a tiempo completo pero no lo consigue³⁰– alcanza un 3,1%; este porcentaje, aunque es bajo, creció con respecto al 2010, cuando se ubicó en 1,3%. El área de Ciencias Económicas registra la menor proporción (0,2%) y la mayor corresponde a Ciencias de la Salud (7,6%). Por otra parte, el 6,0% de los graduados reporta empleos que tienen poca relación con sus carreras (baja o ninguna relación)³¹. La mitad indica que ello se debe a que “no consiguen trabajo en su campo profesional”, es decir, a razones asociadas al mercado laboral.

Al comparar los indicadores de desempleo, subempleo por horas y relación del campo de estudio con el de trabajo, se observa una desmejora entre las dos encuestas del Conare (2010 y 2013). Cabe mencionar que los consultados en 2013 se graduaron en período de crisis económica. El deterioro de los indicadores de empleo es más marcado en las áreas de Ciencias Sociales, Recursos Naturales y Ciencias de la Salud.

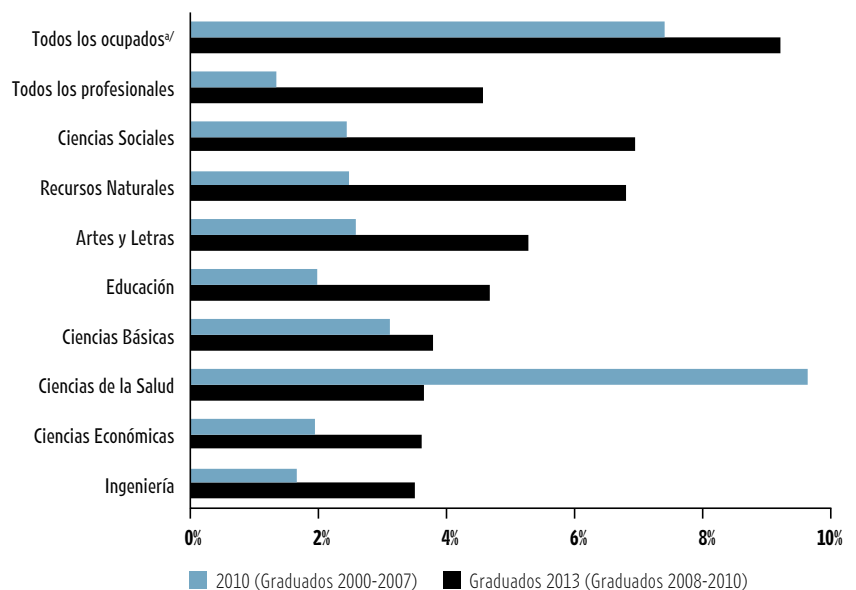
Ocho de las 107 disciplinas estudiadas destacan por no tener desempleo, subempleo

GRÁFICO 2.19
Evolución de la tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de *Costa Rica en cifras* (Sáenz y Vargas, 1994) y las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 2.20
Tasa de desempleo en profesionales graduados en 2000-2007 y 2008-2010, por área del conocimiento



a/ La estimación del porcentaje de desempleo nacional para el 2010 proviene de la Enaho, mientras que la cifra del 2013 se estimó como el promedio de las ECE realizadas en los trimestres segundo, tercero y cuarto de ese año.

Fuente: Gutiérrez et al., 2015.

por insuficiencia de horas o trabajos con poca o ninguna relación con la carrera. Estas son: Estadística, Laboratorista Químico, Archivística, Educación

Religiosa, Imagenología Diagnóstica y Terapéutica, Optometría, Microbiología y Formación General. Adicionalmente, seis disciplinas presentan dos

indicadores laborales con niveles de cero: Diseño Industrial, Educación Técnica en Servicios, Ingeniería Eléctrica, Farmacia, Ingeniería Civil y Odontología. Hay dos áreas que enfrentan un panorama laboral desfavorable, pues los tres indicadores considerados registran valores superiores al 10%: Enseñanza de la Filosofía y la Psicología y Diseño de Interiores, ambas con menos de cincuenta personas graduadas (cuadro 2.6).

Las personas que se graduaron en disciplinas con condiciones desfavorables de empleo³² (alto subempleo por horas y trabajos poco relacionados con su carrera) muestran las siguientes características:

mujeres (80% versus 20% de hombres), residentes de la GAM (69%), más jóvenes que en las demás carreras (menor edad promedio), mejor clima educativo del hogar (42% de los padres completó estudios universitarios³³), egresados de colegios privados, mayor financiamiento familiar en el pago de sus estudios, mayor presencia del ejercicio liberal de la profesión y bajos ingresos. No hay diferencias significativas según el tipo de universidad (estatal o privada), el grado académico (bachillerato o licenciatura) ni el dominio del idioma inglés (Navarro, 2015).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERSONAS GRADUADAS UNIVERSITARIAS

véase Gutiérrez et al., 2015, y Navarro, 2015, en www.estadonacion.or.cr

Empleo de profesionales es mayor en el sector público

Los favorables indicadores laborales que exhiben los graduados universitarios se deben en buena medida al hecho de que este grupo se inserta fundamentalmente en el sector público, donde el

CUADRO 2.6

Distribución de disciplinas por indicadores de empleo^{a/}, según número de graduados en universidades. 2013

Número de graduados	Indicadores de empleo favorables	Indicadores de empleo desfavorables ^{b/}
Menos de 50 (13 carreras)	Imagenología ^{c/} , Archivística ^{c/} , Estadística ^{c/} , Formación General ^{c/} , Administración Agropecuaria, Geología	Enseñanza de la Psicología y la Filosofía ^{***} , Diseño de Interiores ^{***} , Teología ^{**} , Danza ^{**} , Ingeniería Agropecuaria Administrativa [*] , Audiología [*] , Artes Dramáticas [*]
Entre 50 y 100 (20 carreras)	Laboratorista Químico ^{c/} , Microbiología ^{c/} , Optometría ^{c/} , Diseño Industrial, Educación Preescolar Inglés, Educación Técnica en Servicios, Física, Lengua Francesa, Electromedicina, Ingeniería Agrícola, Ingeniería de los Materiales, Producción Audiovisual, Salud Pública	Antropología ^{**} , Terapia Ocupacional ^{**} , Zootecnia [*] , Historia [*] , Economía Agrícola [*] , Biotecnología [*] , Artes Musicales [*]
Entre 100 y 200 (18 carreras)	Educación Religiosa ^{c/} , Administración de Servicios de Salud, Agronomía General, Bibliotecología, Diseño Gráfico, Enseñanza de las Artes Plásticas, Ingeniería Química, Secretariado Profesional, Tecnología de Alimentos, Topografía	Ciencias Políticas ^{**} , Geografía ^{**} , Terapia Respiratoria ^{**} , Literatura y Lingüística ^{**} , Fitotecnica [*] , Sociología [*] , Filosofía [*] , Artes Plásticas [*]
Entre 200 y 500 (17 carreras)	Economía, Educación para el Hogar, Educación Técnica Industrial, Enseñanza de la Computación, Enseñanza de la Música, Ingeniería Eléctrica, Lengua Inglesa, Planificación, Química, Registros Médicos, Seguridad Laboral, Medicina Veterinaria	Relaciones Internacionales ^{**} , Biología ^{**} , Relaciones Públicas [*] , Ciencias Forestales y Ecología [*] , Enseñanza del Francés [*]
Entre 500 y 1.000 (21 carreras)	Administración Educativa, Administración Pública, Arquitectura, Arte Publicitario, Educación Primaria Inglés, Enseñanza de las Ciencias, del Castellano, de los Estudios Sociales, de la Matemática, Farmacia, Ingeniería Civil, Electrónica, Mecánica, Orientación, Publicidad	Criminología ^{**} , Nutrición ^{**} , Trabajo Social [*] , Educación Física [*] , Odontología [*] , Periodismo [*]
Más de 1.000 (18 carreras)	Administración, Computación, Contaduría, Derecho, Educación Primaria, en General, Especial, del Inglés (secundaria), Enfermería, Finanzas, Ingeniería Industrial, Medicina, Mercadeo	Educación Preescolar ^{**} , Terapia Física ^{**} , Psicología ^{**} , Turismo [*] , Administración de Recursos Humanos [*]

a/ Incluye tres indicadores: desempleo, subempleo por insuficiencia de horas y empleo sin relación con la carrera. Se valoran como "favorables" las cifras por debajo de 10% y "desfavorables" las que superan ese nivel.

b/ Los asteriscos indican el número de indicadores en los que la carrera tiene condiciones desfavorables.

c/ Carreras con tasa de desempleo igual a cero.

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez et al., 2015.

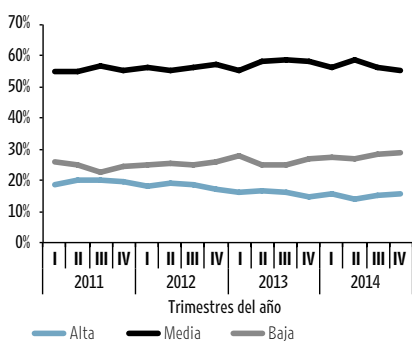
empleo es formal y, en promedio, paga los mejores salarios. Casi el 60% de las personas ocupadas en este sector tiene un alto nivel de calificación, mientras que en el sector privado esa proporción es de apenas un 16% (gráficos 2.21).

El nivel de calificación está directamente relacionado con la remuneración que obtienen las personas al participar en el mercado de trabajo. Esto explica las grandes diferencias de ingreso promedio que se observan entre empleados públicos y privados. En el primer grupo, el 50% gana entre dos y cuatro salarios mínimos y un 28% cinco o más; entre los segundos –que en su mayoría son trabajadores de mediana o baja calificación–, un 27% gana menos de un salario mínimo y un 39% entre uno y dos.

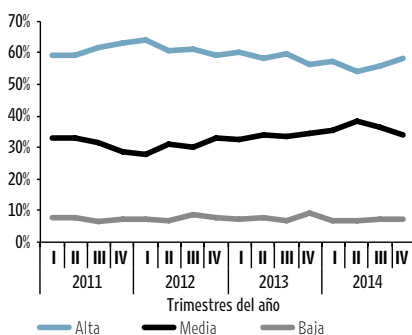
GRÁFICOS 2.21

Distribución de las personas ocupadas en los sectores público y privado, según calificación de la ocupación (por trimestres)

SECTOR PRIVADO



SECTOR PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con datos de las ECE, del INEC.

Estas diferencias muestran que es un error comparar los ingresos promedio de los trabajadores del sector público con los del privado, sin considerar la escolaridad. Loría y Umaña (2014) indican que en 2013 los salarios promedio mensuales en el sector público eran 2,36 veces mayores que en el privado, pero al examinar por nivel de instrucción es claro que las disparidades se concentran en las ocupaciones de calificación media y no calificadas, como las de los trabajadores en servicios (1,95 veces) y en ocupaciones elementales (1,72 veces). En cambio, en las categorías profesionales las brechas son significativamente menores: en los puestos de directores y gerentes la relación es 1,21 veces mayor en el sector público, en los profesionales y científicos 1,31 y en los técnicos y profesionales de nivel medio 1,35.

Diferencias salariales en el sector público: tema que requiere atención

El nivel y la composición de los salarios del sector público, entre instituciones y según calificación de los trabajadores, son temas recurrentes en la agenda política nacional, que resurgen con fuerza en períodos de alto déficit fiscal. Una buena parte de los “pluses” salariales actuales se originó en los años ochenta cuando, ante la inviabilidad de tener una política de salarios crecientes, e incluso de mantener los ingresos reales constantes, se fueron creando incentivos para que las instituciones pudieran ofrecer salarios competitivos a los profesionales que, como se mencionó en la sección anterior, constituyen la gran mayoría de los empleados públicos.

Estos incentivos fueron implantados de manera casuística, sin responder a una política de Estado sobre recursos humanos y salarios, sino como respuestas ad hoc a demandas de los trabajadores organizados. La fragmentación de las responsabilidades institucionales en estas materias también es un factor que explica la dispersión y diversidad de salarios en el sector.

El problema no es que profesionales de alta calificación tengan remuneraciones elevadas, sino la dispersión y diversidad del régimen salarial, que resulta en un sistema con tres características. En primer

lugar, los “pluses” fueron creciendo, hasta representar hoy el 50% del gasto total por remuneraciones en el sector público. En segundo lugar, se generó inequidad horizontal, es decir, que personas que trabajan en puestos similares según sus funciones, responsabilidades y requisitos, perciben salarios diferentes. Por último, un pago permanente que no está asociado a la evaluación de resultados (mejoras en la calidad de los servicios), ni a tareas especiales en un tiempo definido, es justamente eso, un pago permanente o un aumento a la base, no un incentivo.

Cinco trabajos recientes (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2012 y 2014; Aguilar, 2010 y Gallardo, 2014) analizaron la evolución de las remuneraciones del empleo público y sus componentes, y realizaron comparaciones entre y dentro de diversas entidades. Todos coinciden en señalar notables diferencias en las estructuras salariales y las desigualdades que estas generan entre funcionarios en cuanto a salario base, “pluses”, incentivos y anualidades, entre otros, que tienen que ver con la institución a la que pertenecen y el régimen por el cual estén cubiertos.

Las asimetrías son atribuidas a la multiplicidad y disparidad de los instrumentos de regulación, a condiciones, marcos legales y regímenes especiales según la institución, que se fueron aprobando a través del tiempo. Las mayores diferencias se encuentran en las ocupaciones de calificación media y no calificadas, mientras que las menores están en los puestos profesionales y de dirección. Esta problemática no es nueva y sobre ella se han hecho numerosos diagnósticos y propuestas; sin embargo, se han logrado pocos avances, pese a la importancia de dar sostenibilidad a las finanzas públicas, más aun en el actual contexto de crisis fiscal.

La fuerte expansión del gasto por remuneraciones en el sector público durante el período 2008-2010 (por encima del 20%), que sigue reflejándose en los presupuestos de las instituciones, colocó este tema en un lugar prioritario en la agenda nacional. Ese crecimiento fue resultado del aumento en el número de personas contratadas (casi 11.000 más entre 2008 y 2009), ajustes salariales superiores a la inflación y la aplicación de “pluses” en algunas categorías (Mideplan, 2012).

La situación se agravó con la política de percentiles impulsada por la Dirección General del Servicio Civil, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En ese marco, se establecieron acciones estratégicas para modernizar el empleo público mediante el “Proyecto de unificación y homologación de escalas salariales, beneficios y competencias”, cuyo objetivo era acortar las diferencias salariales, evitar la migración de funcionarios al sector privado y hacer atractivos los puestos del sector público desde el punto de vista de las remuneraciones. En 2008, la equiparación de los salarios de los profesionales del Gobierno Central con el percentil 50 del denominado sector público autónomo no financiero se aplicó también a los niveles operativos y técnicos, incluyendo personal docente. En consecuencia, el alcance de la política que inicialmente pretendía cubrir a 5.247 funcionarios, se amplió a más de 96.000 (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2014).

De acuerdo con el Mideplan (2012), en Costa Rica los incentivos son económicos y aunque se ha querido vincular su otorgamiento a resultados medibles a partir de evaluaciones periódicas, por lo general ello no se ha logrado. Los sistemas son heterogéneos y los instrumentos para asignar los beneficios se originan en leyes especiales, que imperan sobre las regulaciones generales. Hay tres incentivos que son comunes a todas las instituciones: anualidades, carrera profesional y dedicación exclusiva o prohibición; el resto son específicos según la entidad y la categoría del servidor. Sin embargo, aun los incentivos comunes pueden variar; por ejemplo, el porcentaje reconocido por anualidad varía entre 5,5% y 1,94% según la institución y la categoría del puesto.

En algunos casos la diferencia y la desproporción de los incentivos se deben a que su aplicación no es analizada en función de las necesidades institucionales, como sucede, por ejemplo, con el pago por disponibilidad, discrecionalidad o zonaje a determinados trabajadores. En el *Quinto Informe Estado de la Educación* (2015) se estudió el sistema de incentivos y recargo de los docentes, y se concluyó que es similar al de otros países del mundo; sin embargo, en estos últimos los beneficios se han implementado con

el fin de mejorar la calidad y, por ende, están vinculados a resultados medibles. En Costa Rica, en cambio, el esquema de compensaciones no solo es complejo y disperso, sino que en muchos casos se fue desarrollando con el paso de los años, sin criterios técnicos y sin formar parte de una estrategia de mediano plazo orientada a aumentar la calidad de la educación.

Otro factor que explica la dispersión y diversidad de los salarios públicos es que la responsabilidad institucional está fragmentada. No existe una rectoría en materia de empleo y salarios, sino que diversos órganos tienen injerencia en el tema. De esta forma, la Dirección General de Servicio Civil define los procedimientos de selección y contratación y recomienda la política salarial; el Ministerio de Hacienda controla el gasto y determina la viabilidad fiscal, y la Autoridad Presupuestaria brinda asesoría en política salarial, vinculante para las entidades bajo su jurisdicción, pero no para las que son ajenas a ella. Además existe la “Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público”, de la cual forman parte los ministerios de Hacienda y Trabajo, la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Servicio Civil y un representante de nivel jerárquico de la entidad que va a negociar la convención colectiva (Loría y Umaña, 2014; Mideplan, 2014).

Según Aguilar (2010), en Costa Rica no se puede hablar de reforma del Estado si no se pasa primero por una reforma del sistema de empleo público. Esta autora menciona que, aunque por Constitución Política los regímenes de empleo público deberían ser similares, el quehacer diverso de las entidades justifica cierto grado de diferenciación. Por otra parte, subraya que la ausencia de estándares para evaluar el desempeño no permite a la Administración conocer el aporte de cada funcionario al logro de las metas institucionales, ni tampoco identificar el potencial de los colaboradores, o bien los aspectos que deben mejorar. No existe una estructura sólida que impulse el desarrollo del recurso humano mediante programas de capacitación.

Una de las principales recomendaciones que se ha hecho sobre este tema

apunta a la necesidad de homogenizar los regímenes de empleo público, en particular los que se aplican a nuevos servidores, e implementar un sistema sencillo, equitativo y transparente. El Estado –como patrono– tendría que regirse por los mismos principios y las únicas diferencias en las remuneraciones deberían ser las relacionadas con la naturaleza del trabajo que se realiza, es decir, se debe procurar la equidad horizontal.

Aunque los avances son aun modestos, algunas instituciones se han dado la tarea de crear esquemas de salario único, como vía para eliminar los “pluses” y controlar el crecimiento de las remuneraciones, mostrando así que dentro del respeto al principio de legalidad, las reformas y los acuerdos son posibles. Ejemplos de ese tipo de esfuerzos son el Banco Central de Costa Rica, la Contraloría General de la República, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresp) y los bancos Nacional, Popular y de Costa Rica.

Según estimaciones prospectivas, el empleo crecerá menos que la producción

El mercado de trabajo es clave para el desarrollo humano sostenible pues, como se ha venido mencionando, los ingresos laborales son la principal fuente de sustento de las familias y, en consecuencia, de ellos depende buena parte la evolución de la pobreza y la desigualdad. La información disponible en el país permite conocer el tamaño de la población económicamente activa en un momento determinado y sus características socioeconómicas, cuántas personas están trabajando, en qué ocupaciones y con qué calidad de empleo, así como la magnitud de la población desocupada. Pero en Costa Rica no hay estimaciones de prospección laboral para el mediano plazo, es decir, no hay proyecciones del comportamiento futuro del empleo que, con base en la situación actual, simulen escenarios esperados en los próximos años. Este tipo de ejercicios ofrece insumos técnicos útiles para la formulación de políticas de empleo acordes con las necesidades de la población y la dinámica del mercado. Además, ayuda a orientar el diseño de la oferta en la educación terciaria.

Con el objetivo de ofrecer herramientas

como las descritas, para este capítulo se estimaron los requerimientos de empleo que tendría el país en el período 2015-2021, según sectores productivos y con base en supuestos sobre el comportamiento de algunos indicadores. La principal fuente de información para este ejercicio de prospección³⁴ fue la matriz insumo producto (MIP), un instrumento desarrollado en el marco del nuevo Sistema de Cuentas Nacionales del Banco Central de Costa Rica (BCCR), que muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda y provee una visión

detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos (para el detalle de la metodología utilizada véase el Anexo Metodológico y Vargas, 2015).

Para construir los modelos de proyección del empleo con el esquema “insumo-producto” se parte de supuestos acerca del crecimiento económico, así como de otros indicadores (elementos de la demanda interna³⁵). El ejercicio estimó tres escenarios de crecimiento para el período 2015-2021. De 2011 a 2014 se utilizaron las tasas reales de crecimiento,

para 2015-2016 los datos del Programa Macroeconómico del BCCR y a partir de 2017 se realizaron proyecciones con promedios móviles y análisis de tendencias (cuadro 2.7).

Los resultados muestran que la evolución del empleo, en términos porcentuales, será inferior al crecimiento del producto. En el escenario más optimista, el empleo total aumentaría en promedio un 4,0% por año entre 2015 y 2021, mientras que en el pesimista lo haría en 2,4% (cuadro 2.8). Para la desagregación por actividad económica se seleccionaron

CUADRO 2.7

Supuestos sobre el crecimiento esperado del PIB en los escenarios estimados

Escenario	Supuestos
Base	Considera el crecimiento de la producción según el Programa Macroeconómico 2015-2016 del BCCR. Para los años posteriores se supone una dinámica en la que el PIB aumenta ligeramente por encima del 3,7% (fluctúa entre 3,9% en 2017 y 3,6% en 2021).
Optimista	Supone que la producción se incrementará en 0,7 puntos por encima del escenario base, con lo cual el crecimiento promedio anual para el período 2015-2021 sería de 4,5%. De esta manera, se espera que fluctúe entre 4,8% en 2016 y 4,3% en 2021.
Pesimista	Supone un crecimiento anual promedio de la producción un punto por debajo del escenario base. El crecimiento promedio del PIB para el período de análisis es de 2,9%. De esta manera, fluctúa entre 3,0% en 2016 y 2,6% en 2021.

Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 2.8

Personas ocupadas en 2011 y crecimiento promedio proyectado en los principales sectores de actividad económica, según escenarios. 2015-2021

Sector de actividad económica	Personas ocupadas en 2011		Crecimiento promedio 2015-2021 según escenarios		
	Absoluto	Porcentaje	Base	Optimista	Pesimista
Comercio al por mayor y al por menor	343.761	18,6	3,7	4,4	2,8
Otros servicios ^{a/}	325.278	17,6	3,2	3,9	2,3
Cultivos alimentarios	164.036	8,9	2,9	3,5	1,9
Construcción de edificios	114.923	6,2	4,2	4,9	3,3
Educación e investigación	127.163	6,9	2,9	3,6	2,0
Administración pública	92.472	5,0	2,6	3,3	1,7
Transporte	76.878	4,2	3,4	4,1	2,5
Servicios médicos y de salud	68.251	3,7	2,9	3,6	2,0
Restaurantes	58.539	3,2	3,4	4,1	2,5
Ganado y aves de corral	53.374	2,9	3,8	4,5	2,9
Otras construcciones ^{b/}	41.217	2,2	4,3	5,0	3,4
Finanzas y seguros	48.043	2,6	3,6	4,3	2,7
Todos los sectores	1.848.291	100,0	3,4	4,0	2,4
Crecimiento del PIB			3,8	4,5	2,9

a/ Incluye veintiséis actividades de servicios. Las que absorben más empleo son: actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (36%), actividades administrativas (10,9%) y actividades de seguridad e investigación (8,3%). Del resto de actividades, ninguna supera el 4,6%.

b/ Incluye construcción de carreteras y vías férreas, construcción de proyectos de servicio público y servicios especializados de la construcción.

Fuente: Vargas, 2015.

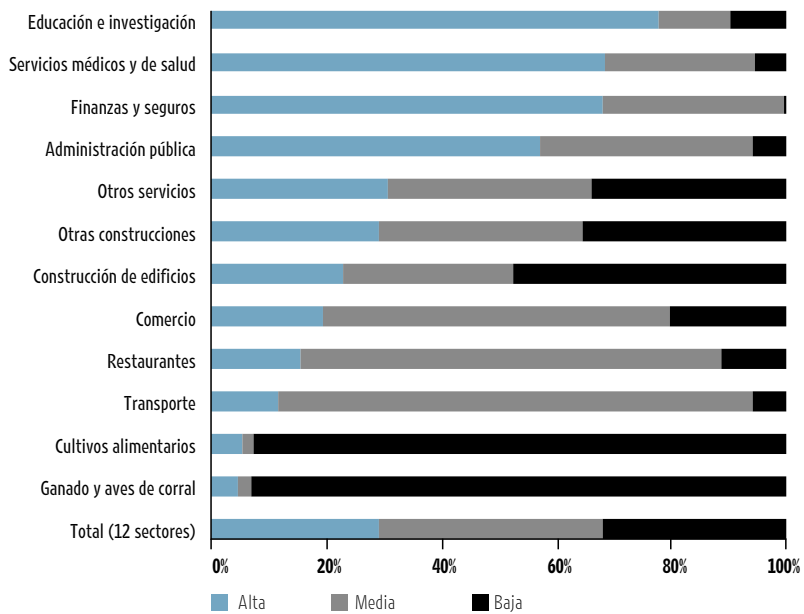
los doce sectores principales en términos de generación de puestos de trabajo³⁶, que en 2011 abarcaron cerca del 82% del empleo total. Independientemente del escenario que se escoja, las actividades que muestran mayor dinamismo durante el período de análisis son: “otras construcciones”, construcción de edificios, ganado y aves de corral, comercio y finanzas y seguros. En ningún escenario y en ningún sector se estima que el empleo crecerá más de un 5% anual. Además, los sectores que se proyectan como más activos en la creación de nuevas plazas, en conjunto, representan cerca del 30% del empleo total.

El modelo planteado considera un conjunto de interrelaciones entre las diversas actividades de la economía. Específicamente, supone que es posible identificar con precisión todas esas relaciones (¿quién le compra a quién en la cadena de producción?), así como su grado de profundidad (¿cuánto le compran a cada quién?). También es factible estimar la mano de obra según su nivel de calificación, ya que para cada sector se tiene el desglose en tres grupos: empleo calificado, de calificación media y no calificado (para más detalles véase el Anexo Metodológico).

Las tasas de crecimiento del empleo, desagregadas según nivel calificación para el período 2015-2021, no muestran diferencias significativas con respecto a las cifras presentadas en el cuadro 2.8. En general, las proyecciones indican que el crecimiento promedio será muy similar en los tres grupos. Esto sugiere que la estructura actual del mercado laboral se mantendrá en los próximos años. Un 42% del empleo generado sería en puestos de calificación media, seguidos por los no calificados (30%) y los de calificación alta (28%). Sin embargo, los resultados varían entre actividades económicas, pues en ellos influyen tanto las proyecciones de crecimiento sectorial, como la composición del empleo por nivel de calificación a lo interno del sector. Por ejemplo, en el comercio, que es un importante generador de empleo, hay una concentración de mano de obra de calificación media, la cual, como se ha visto, es justamente la que tiene un mayor crecimiento esperado. Por otro lado, en las actividades de edu-

GRÁFICO 2.22

Distribución porcentual del empleo adicional promedio en los principales sectores de actividad económica, según nivel de calificación. 2015-2021



Fuente: Vargas, 2015.

cación e investigación, servicios médicos y de salud, así como finanzas y seguros, que tienen una importante cantidad de profesionales universitarios, se prevé un mayor crecimiento de los empleos de más alta calificación (gráfico 2.22).

Muchos sectores económicos con débiles encadenamientos

La idea central del enfoque de encadenamientos es que no todas las actividades económicas tienen la misma capacidad para incidir sobre otras, ya que algunas se caracterizan por provocar efectos más intensos de arrastre o de empuje. Un rasgo esencial de la producción es la interdependencia entre las distintas actividades: variaciones de un sector generan cambios en cadena en otros sectores que lo abastecen de insumos, así como en las ramas a las cuales ese sector provee materias primas. Hirschman (1988) distinguió entre “encadenamiento hacia atrás” (*backward linkage*) y “encadenamiento hacia adelante” (*forward linkage*). El primero ocurre cuando una actividad provoca el desarrollo de otras, al demandar bienes de consumo intermedio procedentes de ellas. El segundo tiene lugar cuando a partir del desarrollo de una actividad se

obtienen productos que otras ramas utilizarán como insumos intermedios.

Caracterizar los encadenamientos es útil porque permite identificar y clasificar las actividades que generan mayor impacto en la economía. Para tal fin, Rasmussen (1963) introdujo dos conceptos importantes, conocidos como medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión (recuadro 2.5).

La aplicación de este enfoque al caso costarricense reveló que las tres actividades con mayores encadenamientos hacia atrás y alto poder de dispersión son: otros servicios, comercio al por mayor y al por menor y finanzas y seguros, que en conjunto absorben el 28% del empleo total. Por su parte, los tres sectores con encadenamientos hacia adelante más fuertes y los mayores índices de sensibilidad de dispersión son: productos cárnicos y lácteos, otros productos alimenticios y otras construcciones, que tan solo aportan un 4% del empleo.

Sectores con fuertes encadenamientos absorben solo un 14,7% del empleo

Los sectores productivos se pueden clasificar en cuatro grupos, según sus

RECUADRO 5.5

Medidas de dispersión de Rasmussen

Para conocer cómo se distribuyen los impactos de un sector a través de toda la economía, se compara un sector de alto impacto, pero muy concentrado, con uno de menor impacto, pero muy difundido o disperso. Es en este contexto que Rasmussen (1963) introdujo los conceptos conocidos como medidas de dispersión: el poder de dispersión y la sensibilidad de dispersión.

El índice de poder de dispersión de un sector "j" es una medida del estímulo potencial que este provoca en el resto de la economía, debido a un incremento unitario de su demanda final neta de importaciones. Se calcula con base en el

encadenamiento hacia atrás. Si el valor es mayor a 1, significa que los requerimientos de insumos intermedios, generados por un aumento unitario de la demanda final del sector "j", son mayores para este sector que para el promedio de la economía y, por lo tanto, se trata de un sector con un fuerte poder relativo de arrastre hacia atrás sobre el sistema productivo. Asimismo, es una actividad altamente interconectada (fuerte encadenamiento), por lo que un incremento en su demanda se irradia al resto de actividades, estimulando la producción y el crecimiento. Por el contrario, si el valor es menor a 1, el estímulo es inferior al promedio de la

economía y su encadenamiento es débil, con un impacto poco significativo.

Por su parte, el índice de sensibilidad de dispersión mide el estímulo potencial de un crecimiento unitario de toda la economía sobre la demanda final neta de importaciones de un sector "i". Se calcula con base en el encadenamiento hacia adelante y mide qué tan sensible es un sector ante cambios generales de la demanda. La sensibilidad de dispersión será mayor a 1 si ese encadenamiento es mayor que el del promedio de la economía.

Fuente: Vargas, 2015.

CUADRO 2.9

Clasificación de los sectores de actividad económica, según la tipología de Rasmussen^{a/}

		Poder de dispersión	
		Bajo	Alto
Sensibilidad de dispersión	Alta	Estratégicos Cultivos alimentarios, otros productos industriales, electricidad y gas, comercio, transporte, bienes raíces y otros servicios.	Clave Ganado y aves de corral, otros productos alimenticios, papel, construcción de edificios, finanzas y seguros.
	Baja	Independientes Cultivos no alimentarios, otros productos agrícolas, prendas de vestir, productos de plástico, productos metálicos, equipo de cómputo electrónico, vehículos automotores, máquinas de precisión, educación e investigación, servicios médicos y de salud, administración pública y otros servicios.	Impulsores Minerales y canteras, productos cárnicos y lácteos, otros alimentos y bebidas, impresión y publicación, cemento y productos de cemento, otros productos manufactureros, otras construcciones, telecomunicaciones, restaurantes, hoteles y abastecimiento de agua.

a/ La clasificación se realiza a partir de los resultados de las medidas de dispersión: el índice de poder de dispersión y el índice de sensibilidad de dispersión. Para más detalles véase el Anexo Metodológico y Vargas, 2015.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas, 2015.

índices de dispersión, que se obtienen al combinar valores mayores o menores a 1 en los índices de poder y sensibilidad de dispersión. Los resultados permiten identificar aquellas actividades que están fuertemente interrelacionadas y que son relevantes en el proceso de crecimiento económico (cuadro 2.9).

Los sectores clave, con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, al ser grandes demandantes y oferentes de insumos intermedios, son canales de paso obligado de los flujos intersector-

riales. En el ejercicio realizado para este Informe, cinco sectores fueron clasificados como claves. Estos proveen el 14,7% del empleo y dirigen su producción final al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital.

Los sectores estratégicos tienen baja demanda de insumos, pero abastecen sustantivamente de ellos a otros sectores. Se les denomina "estratégicos" porque pueden convertirse en cuellos de botella productivos ante impulsos inusuales de demanda. Esta tipología agrupa a siete

sectores, que representan el 53,6% del empleo. Las mayores proporciones de bienes y servicios estratégicos son demandadas por los componentes de consumo privado.

Los sectores impulsores, o de fuerte arrastre, tienen altos encadenamientos hacia atrás, pero bajos hacia adelante. Poseen un consumo intermedio alto y una oferta de insumos que mayoritariamente abastece la demanda final, por lo que pertenecen a la última fase del proceso productivo. Este grupo está

compuesto por once sectores, que absorben al 11,4% de la población ocupada. En este caso las ventas finales se destinan al consumo, las exportaciones y la formación bruta de capital.

Otros once sectores fueron clasificados como independientes; concentran el 20,4% del empleo, consumen una cantidad poco significativa de insumos intermedios y destinan su producción a abastecer, principalmente, la demanda final. Son sectores aislados, que no provocan efectos de arrastre significativos en la economía, ni reaccionan de manera relevante ante efectos de arrastre, provocados por variaciones en la demanda intermedia de otros sectores.

Una estrategia de desarrollo orientada a incentivar la inversión en sectores clave promoverá un crecimiento generalizado de la economía, debido a las interdependencias sectoriales y sus efectos multiplicadores. Schuschny (2005) señala que el impacto multiplicador dependerá tanto del valor de los índices multiplicadores, como de la magnitud de los estímulos externos que originan ese potencial efecto. Agrega que para obtener un indicador de arrastre efectivo, y no solo potencial, es necesario valorar la ponderación que el sector posee con respecto a toda la actividad económica.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROSPECCION DEL EMPLEO

véase Vargas, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obliga-

do a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores, lo cual constituye un mecanismo generador de equidad. Tanto el esfuerzo individual como el apoyo institucional son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano y, en ese esfuerzo individual, el mercado de trabajo es clave para que las personas adquieran las capacidades básicas que les permitan obtener ingresos y llevar una vida digna.

El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, entendida como los recursos que este destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios, como educación y salud, suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o en forma gratuita.

El balance de 2014 en el ámbito estatal muestra que la inversión social pública (ISP) creció en términos reales por persona, aunque su expansión fue la más baja de los últimos tres años y no fue generalizada en todas las áreas. Hacia adelante el principal desafío es la sostenibilidad financiera de esta inversión, pues, aunque hay margen para mejorar la eficiencia y eficacia en el manejo de los fondos asignados, dada la situación fiscal ello será insuficiente para dar continuidad a los esfuerzos en esta materia, a menos de que se logren recursos frescos por la vía de una reforma tributaria.

En esta edición también se analizan los principales programas sociales de combate a la pobreza financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Este Fondo es diverso en términos de los programas que financia, los recursos que despliega, su población objetivo y los beneficiarios que atiende. A pesar de que reparte cerca de un 2% del PIB, no ha logrado su objetivo primordial, que es cubrir a la totalidad de la población en situación de pobreza con ingresos insuficientes para llevar una vida digna. Todos los programas tienen algún porcentaje de

filtraciones o beneficiarios que no son estrictamente pobres por ingresos, pero el análisis que se presenta en este capítulo revela que no es posible cubrir a todas las personas excluidas con solo reorientar los recursos. Más aun, para atender a toda la población objetivo se requeriría aumentar el Fondo en al menos una tercera parte.

Por último, como un aporte especial se incluye un estudio sobre la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Se analiza la evolución de los principales componentes de sus ingresos y gastos durante los últimos diez años, y se identifican algunos factores de riesgo a los cuales se debería prestar atención para evitar un desequilibrio financiero como el que experimentó la institución a finales de la década de 2000. Además, se desglosa el saldo de la deuda acumulada del Estado con la CCSS, así como los esfuerzos que se están llevando a cabo para solventarla.

Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales

Como se indicó al inicio de esta sección, el mercado no tiene la obligación de operar con base en principios de igualdad social, pero sí de respetar los derechos de los trabajadores y cumplir con la normativa que los tutela, acciones que ayudan a mejorar la equidad social. Este apartado analiza el cumplimiento de seis derechos laborales básicos: el pago de aguinaldo, días por enfermedad, vacaciones, seguro de salud y de riesgos del trabajo, horas extra y salario mínimo.

En relación con el 2013, los resultados de 2014 evidencian desmejoras en el cumplimiento de todos los derechos laborales, sobre todo en el pago del seguro de riesgos de trabajo y las horas extra. De cada diez empleados, dos no reciben aguinaldo, a tres no se les paga el seguro de salud, ni disfrutan de vacaciones y días por enfermedad, cuatro no tienen seguro de riesgos de trabajo y a cinco no se les reconocen las horas extra. Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte son las más vulnerables a estas situaciones. Ninguno

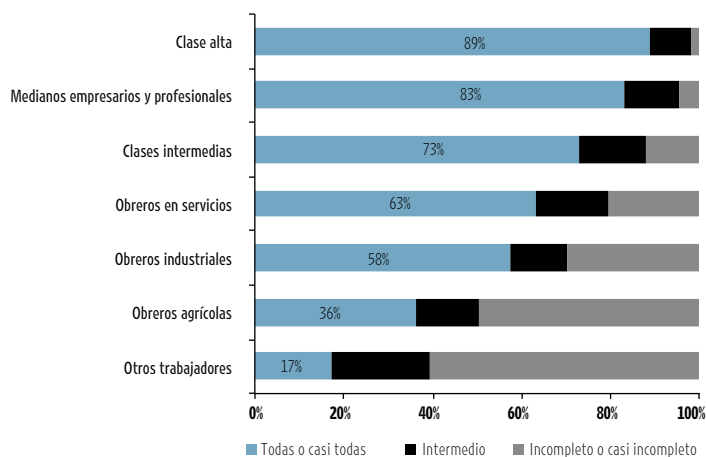
de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento y en todas las garantías se observa un deterioro en el período de estudio. Los trabajadores de la región Brunca son los más desprotegidos, pues alrededor de la mitad no disfruta de estos derechos. Según sea el indicador analizado, los datos revelan que entre 350.000 y 750.000 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho legalmente concedido. Si se examina el cumplimiento desde el año 2010, se aprecia que ninguna garantía mejoró, tanto a nivel nacional como por regiones.

Con base en los seis derechos seleccionados, se clasificó a los trabajadores en tres grupos, que van desde el cumplimiento total o casi total (reciben cinco o seis garantías), hasta el incumplimiento total o casi total (reciben una o ninguna). En promedio para el país, el 62% de los asalariados disfruta de cinco o seis derechos laborales, mientras que un 23% prácticamente carece de protección. El análisis por clase social se resume en el gráfico 2.23. Los trabajadores que pertenecen a las clases alta y de medianos empresarios y profesionales son los que tienen mayor cumplimiento, pues más del 80% recibe cinco o seis garantías, y menos del 5% tiene incumplimiento total. En el extremo opuesto se encuentran los otros trabajadores (poco calificados) y los obreros agrícolas, pues más de la mitad de ellos tiene incumplimiento total o casi total.

El salario mínimo establece un “piso” de protección para las y los trabajadores. Es un instrumento de política pública importante, que busca amparar a los ocupados que tienen escasas posibilidades de negociación, ya sea porque hay abundancia relativa de oferta laboral, o porque pertenecen a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, obreros no calificados, etc.). En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica aproximadamente un tercio de las personas ocupadas no recibe el salario mínimo fijado por ley. Asimismo, se ha demostrado el impacto que tendría, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, si se cumpliera a cabalidad con esa remuneración.

Las cifras del 2014 muestran un pano-

GRÁFICO 2.23

Cumplimiento de garantías laborales^{a/}, por clase social. 2014

a/ Todas o casi todas: trabajadores que disfrutaban de cinco o seis garantías laborales. Incompleto o casi incompleto: trabajadores que tienen incumplimiento total o solo reciben una garantía. Intermedio: trabajadores a los que se les reconocen de dos a cuatro garantías.

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

rama general de incumplimiento similar al reportado desde el año 2010, que sigue afectando a casi un tercio de los ocupados y está directamente relacionado con el empleo informal. Más del 40% de los trabajadores en las regiones Chorotege, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte percibe ingresos por debajo del salario mínimo *minimorum*. Datos del Ministerio de Trabajo sobre el sector privado confirman la estabilidad de esta tendencia: en 2014 uno de cada cinco trabajadores (25,9%) no recibió el salario mínimo, proporción que se mantiene desde 2010 (25,5%).

Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. En esta sección se estudia el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, desagregando por tipo de programa y función social. Posteriormente se analiza la cobertura, las filtraciones, las exclusiones y la capacidad redistributiva del Fodesaf

y de los principales programas financiados por este.

El hallazgo más relevante es que, pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011, se logró que en 2012 y, particularmente, en 2013 y 2014, esa caída se detuviera e incluso fuera compensada. Sin embargo, hay sectores que no han sido beneficiados por ese crecimiento, como por ejemplo el de salud. Vista por persona, por primera vez en 34 años la ISP fue similar en términos reales a la de principios de los años ochenta. La persistencia de una complicada situación fiscal constituye una señal de alerta sobre la sostenibilidad de esta inversión en el futuro cercano, si no se aprueban reformas que aumenten los ingresos y mejoren la eficiencia del gasto público.

Inversión social por persona recupera niveles reales de 1980

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2014 la ISP siguió creciendo, con lo cual se compensó la contracción real sufrida en 2011

(gráfico 2.24). El incremento acumulado durante el período 2011-2014 alcanzó el 11% real, lo cual sin duda resulta notable, especialmente en un contexto de modesto crecimiento económico y alto déficit fiscal (Trejos, 2015b).

Al considerar el crecimiento de la población, se obtiene que la ISP per cápita del 2014 fue un 1,8% mayor que la de 2013, un porcentaje bajo en comparación con los registrados en años recientes (excepto en 2010-2011). En términos acumulados, aumentó un 17% entre 2006 y 2009, pero mostró una contracción real entre 2010 y 2011 (-2,7%), para luego expandirse un 7,5% en el período 2012-2014, aunque a un ritmo decreciente año con año. Con ello, por primera vez en 34 años se logró recuperar los niveles reales de ISP per cápita de 1980. La inversión del 2014 equivale a un 23% del PIB, una proporción que se mantiene similar desde 2009, y con respecto al gasto del gobierno general representa un 75%, cifra parecida a la de 2007, pero inferior a las alcanzadas en los últimos años.

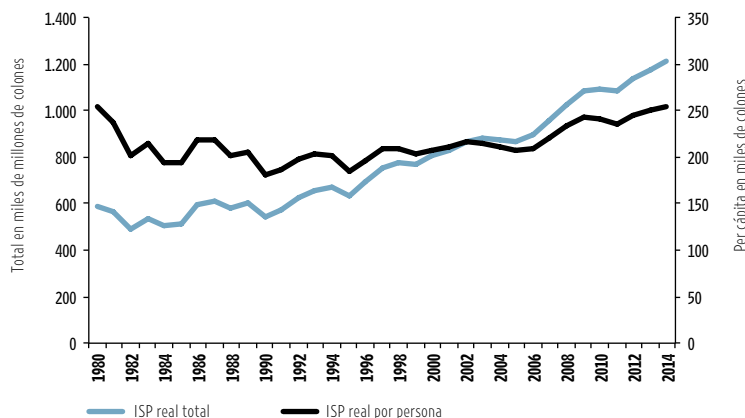
ISP se expande a menor ritmo y no es generalizada

Para precisar la composición de la ISP por funciones sociales y programas (con mayor desagregación) se depuran los datos de la STAP y se complementan con información de las instituciones involucradas, por lo que las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior³⁷. En 2014, la ISP depurada fue equivalente a cerca de seis billones de colones (alrededor de 11.000 millones de dólares), lo que representa un aumento real del 3% con respecto al año previo. Cuando se toma en cuenta la población se observa una expansión real del 1,7%, para un monto por habitante en torno a 1,2 millones de colones (2.296 dólares, aproximadamente) o a 103.000 colones por mes (191 dólares), lo que para una familia de cuatro miembros equivale a un monto mensual cercano a 412.000 colones por persona, superior al salario mínimo de un trabajador especializado y hasta más alto que el salario mínimo de protección (Trejos, 2015b).

La ISP real por persona según función social³⁸ aumentó en casi todas las áreas

GRÁFICO 2.24

Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (colones del año 2000)^{a/}



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

Fuente: Trejos, 2015b, con información de STAP, BCCR, CGR, Corec II e instituciones involucradas.

(excepto en salud), aunque menos que en los dos años previos. La función que más creció fue la de vivienda y territorio (4,5%), seguida por protección y seguridad social (2,4%) y educación (2,2%). Los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, suministro de agua, servicios municipales y educación preescolar. En contraste, los recursos dirigidos a servicios de vivienda, formación profesional, atención primaria en salud, consulta médica, salud pública y nutrición, descendieron en términos reales.

La función de educación absorbe poco más de un tercio de la inversión social y durante el 2014 se incrementó en un 3,5%. Fue equivalente a un 7,6% del PIB, por lo que superó la norma constitucional del 6%, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% recién establecida. Esta información se sintetiza en el cuadro 2.10. La función de salud perdió participación, recibió un 27% de la ISP y fue superada por el sector de seguridad social. Más de la mitad de los recursos los consumieron los servicios hospitalarios y tres cuartas partes los curativos (consulta médica y hospitalización). Seguridad social aumentó su peso relativo por cuarto año consecutivo y pasó a ocupar el segundo lugar. Los pagos por pensiones contributivas, tanto las del IVM de la CCSS como las que tiene a cargo el Presupuesto Nacional, represen-

tan el 79% de este sector. La función de vivienda y territorio logró en 2014 un aumento real por segundo año consecutivo, tras mostrar un comportamiento desfavorable desde 2009. El repunte se produjo en los servicios de suministro de agua y los municipales, pues los de vivienda más bien registraron una contracción importante.

Otra forma de dar seguimiento a la distribución de la ISP consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en la política pública: universales, restrictivos, contributivos y selectivos. Los programas universales son aquellos que cubren a todos los habitantes del país, como la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56% de la ISP en 2014 y tuvieron una expansión real generalizada, con excepción de los servicios de salud. Fueron equivalentes al 12,4% del PIB y a cerca del 40% del gasto público, lo que demuestra la fuerte prioridad que tiene dentro de la ISP la creación y protección de las capacidades de las personas (Trejos, 2015b).

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública o la formación profesional), o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos).

CUADRO 2.10

Evolución de la inversión social pública real^{a/}, según función y criterio de acceso. 2010-2014

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión social pública real total	1.062.396	1.050.796	1.082.688	1.129.879	1.163.816
Índice 2000 = 100	134,9	133,5	137,5	143,5	147,8
Variación porcentual anual	2,8	-1,1	3,0	4,4	3,0
Estructura de la inversión social					
Por función	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	34,2	33,5	34,1	34,1	34,3
Salud	28,3	28,7	28,0	27,4	26,7
Seguridad social	27,1	27,6	27,8	28,3	28,5
Vivienda y territorio	9,6	9,4	9,3	9,3	9,6
Cultura y recreación	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Por criterio de acceso	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servicios universales	57,5	57,2	57,2	56,4	56,1
Servicios restrictivos	9,0	9,1	9,4	9,7	9,9
Servicios contributivos	21,3	21,9	22,0	22,3	22,5
Servicios selectivos	12,2	11,8	11,4	11,6	11,5
Prioridad					
Macroeconómica (como % PIB)	21,8	21,6	21,8	22,2	22,2
Fiscal (% gasto del gobierno general)	78,7	78,8	77,9	75,4	72,2
Inversión social pública por habitante	234,3	228,8	232,7	239,7	243,8
Índice 2000 = 100	115,2	112,5	114,5	117,9	119,9
Variación porcentual anual	1,4	-2,3	1,7	3,0	1,7

a/ Total en millones de colones del año 2000, deflactados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Las cifras por habitante están en colones del año 2000.

Fuente: Trejos, 2015b, con información de la STAP y las instituciones involucradas.

En el 2014 la inversión en este rubro representó el 2,2% del PIB y cerca del 7% del gasto del gobierno general. Todos los programas tuvieron un fuerte crecimiento, liderado por los programas de educación postsecundaria, no solo por su protagonismo dentro del grupo (78%), sino porque crecieron un 7,6%.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron algo más de una quinta parte de la ISP (22%), el 5% del PIB y cerca del 16% del gasto del gobierno general. Los gastos asociados a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional absorben el 53% de los recursos asignados a estos programas, pese a contar con pocos pensionados en relación con el régimen de pensiones de la CCSS, que abarca el 47% restante. Si bien en la década anterior se había logrado contener su expansión real por habitante, este rubro

comenzó a acelerarse a partir de 2012.

Por último, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social, crecieron nuevamente, luego de la contracción real sufrida entre 2011 y 2012. En 2014 representaron un 12% de la ISP, un 2,6% del PIB y un 8,3% del gasto del gobierno general.

En resumen, pese a las restricciones fiscales, entre 2012 y 2014 se dio una expansión real de la inversión social, aunque esta se desaceleró y no todos los programas se beneficiaron. Este crecimiento no siempre es una buena noticia (como sucede, por ejemplo, en el caso de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional), ni resulta claramente sostenible desde la perspectiva financiera, sobre todo si se considera que los problemas fiscales, en vez de reducirse, se agravaron en 2014 y ello, tarde o temprano, repercutirá de manera negativa en la inversión social (Trejos, 2015b).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA
véase Trejos, 2015b, en
www.estadonacion.or.cr

Diversidad de programas y beneficios caracterizan al Fodesaf

Desde hace más de cuarenta años Costa Rica cuenta con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), como una de las principales herramientas para financiar los programas de lucha contra la pobreza. Actualmente constituye la principal fuente de recursos para las políticas sociales selectivas.

En 2009 se realizó una reforma importante, con el objetivo de fortalecer tanto el Fodesaf como la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf), encargada de

administrar los recursos. Se consolidó el sistema de financiamiento del Fondo, que tiene dos fuentes con aportes similares: una asignación en el Presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos. Además se aumentó su cobertura, al incluir como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad, independientemente de su condición migratoria, y se amplió la potestad de la Desaf para velar por la buena administración de los programas selectivos (IICE-UCR, 2014b). Así, en 2011 esa instancia empezó a recopilar información sobre ingresos, egresos, beneficios y beneficiarios de cada una de las entidades ejecutoras que financia.

El Fodesaf es un conglomerado muy diverso de programas y servicios, que varían en escala, recursos, tipos de beneficios, población atendida y temáticas abordadas: protección social, infraestructura y creación de capital humano y capacidades. Además financia instituciones: el Inamu, el PANI y el Icoder.

En 2014 sus ingresos ascendieron a 529.602 millones de colones (2% del PIB), de los cuales se ejecutaron 511.309 millones, en aproximadamente veinticuatro instituciones³⁹. El 64% de los recursos que distribuye el Fondo se destina a las pensiones del régimen no contributivo, los programas del IMAS (bienestar y promoción familiar y “Avancemos”) y el bono familiar de vivienda (Mata, 2015).

Según la información reportada por los programas a la Desaf, entre 2010 y 2014 la mayoría aumentó la cantidad de beneficiarios y mejoró su indicador de

cobertura potencial⁴⁰. De acuerdo con un estudio del IICE, en 2013 el gasto ejecutado a nivel local tuvo una distribución similar al número de personas pobres por cantón, con un coeficiente de correlación de 0,38, un valor relativamente bajo dada la diversidad de los programas, aunque el resultado varía entre ellos. “Avancemos” y el “Programa de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente” (Panea, o comedores escolares) tuvieron coeficientes mayores a 0,90, en tanto que el régimen no contributivo de pensiones (RNC), el bono familiar de vivienda, el Fonabe y los CEN-Cinai, registraron cifras superiores a 0,80. Por otra parte, el “Programa Saneamiento Básico Rural” (Sanebar) y el Programa Nacional de Empleo (Pronae) no llegaron a 0,35, y el “Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social” (Pronamype) se ubicó en 0,39. Los programas que tienen bajos coeficientes de correlación son también los de menor alcance, según el indicador de cobertura potencial de la población objetivo (IICE-UCR, 2014a).

Programas que transfieren dinero reducen la pobreza en dos puntos porcentuales

Como ya se mencionó, los programas financiados por Fodesaf son muy diversos, por lo que cuantificar su efecto sobre la pobreza se torna complicado. Si bien aquellos que hacen transferencias monetarias repercuten directamente en el ingreso de los hogares, no es posible conocer el resultado de otros beneficios que no son monetarios pero sí

contribuyen al bienestar de las personas. Estas características implican que cualquier medición del impacto real del Fodesaf estará subestimada.

La información de la Enaho 2014 permite medir el efecto de las pensiones del RNC, las becas de Fonabe y las transferencias del IMAS (“Avancemos” y otras)⁴¹. Estos programas, en conjunto, representan menos de la mitad de los recursos del Fondo (49% en 2014). Según las estimaciones realizadas para este Informe, alrededor del 25% de la población nacional tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza antes de obtener cualquier transferencia del Estado. Cuando a ese ingreso se le suman los montos que reciben los beneficiarios de los programas señalados, el efecto es una reducción de aproximadamente dos puntos porcentuales en la pobreza total y un poco más en la pobreza extrema (cuadro 2.11).

Atender a toda la población objetivo es un reto para los programas del Fodesaf

Otro tema de interés para este capítulo es la capacidad que tienen los programas sociales para atender a sus poblaciones objetivo. Los datos de la Enaho 2014 permiten aproximar los indicadores de cobertura, exclusiones y filtraciones para seis programas financiados por el Fodesaf⁴². La mayor cobertura (menor tasa de exclusiones) la tienen los comedores escolares (Panea), las pensiones del RNC y el aseguramiento por cuenta del Estado (ACE), los dos últimos ejecutados por la CCSS. Les siguen los CEN-Cinai y los programas de becas para estudiar (Fonabe y “Avancemos”).

En cuanto a las filtraciones⁴³, los comedores escolares presentan las cifras más altas, es decir, tienen la mayor proporción de beneficiarios no pobres, debido a que no discriminan entre estudiantes según el ingreso de sus hogares. En este sentido es importante tener en cuenta, al menos, dos asuntos. Por un lado, este hecho reduce el potencial de cobertura del programa, pues implica que se destinan recursos a población que no es pobre, pero por el otro, el límite de ingreso para determinar la condición socioeconómica de los alumnos es muy difuso, y muchos

CUADRO 2.11

Efecto de las transferencias monetarias del Fodesaf sobre la pobreza. 2014 (porcentajes)

Ingreso y pobreza	Pobreza total	Pobreza no extrema	Pobreza extrema
Ingreso autónomo (IA)	25,4	15,6	9,8
Ingreso autónomo + IMAS + Fonabe	24,2	15,3	8,9
<i>Cambio respecto IA (puntos porcentuales)</i>	-1,2	-0,3	-0,9
Ingreso autónomo + IMAS + Fonabe + RNC	23,6	15,8	7,8
<i>Cambio respecto IA (puntos porcentuales)</i>	-1,8	0,2	-2,0

Fuente: Mata, 2015, con datos de la Enaho 2014, del INEC.

pertenecen a familias que están por encima de la línea de pobreza, pero son vulnerables a caer en ella. Además se debe considerar que los comedores escolares propician la integración social a través de la convivencia entre niños, niñas y jóvenes de distintos estratos. Los programas de la CCSS (RNC y ACE), son los que tienen menos filtraciones, en tanto que las becas de estudio, los programas del IMAS y los CEN-Cinai se encuentran en un punto intermedio.

Todos los programas tienen población objetivo sin atender (exclusiones), por lo que sigue siendo un reto no solo enfocarlos mejor, sino ampliar su acción a más familias y personas en pobreza. Se analizan dos posibilidades para trabajar en esa dirección. La primera es reasignar los recursos de las filtraciones hacia la población que aún no está siendo atendida. La segunda es estimar cuánto dinero extra se necesitaría para cubrir a esa misma población. Ante el alto costo político y social de eliminar ciertas filtraciones,

especialmente en grupos cercanos a la línea de pobreza (pobres no extremos y vulnerables a ella) y la incapacidad del Gobierno para aumentar la inversión social en tiempos de déficit fiscal, la solución para disminuir las exclusiones podría ser una combinación de ambas alternativas.

El error de filtración sucede cuando, a pesar de los procesos de selección, se incorporan como beneficiarias personas que no se encuentran en condición de pobreza y que, por ende, no son parte de la población objetivo. Esto hace que se desvíen los fondos que debieron ser dirigidos a personas pobres. Eliminar estas filtraciones permitiría liberar recursos para utilizarlos en la atención de personas excluidas de los programas y que son potenciales beneficiarias.

Una primera aproximación a la capacidad que tendría cada programa para cubrir a su población objetivo, según diversos criterios de pobreza, la ofrece el indicador de cobertura potencial, que

muestra el porcentaje que es posible atender con la cantidad actual de recursos, si estos se redirigen exclusivamente a una parte de la población objetivo (por ejemplo solo a pobres extremos). Esto es posible porque se estaría eliminando el beneficio que hoy se otorga a las personas que no cumplen con esa condición, a pesar de estar en situación de vulnerabilidad (cuadro 2.12). Los datos indican que los CEN-Cinai podrían cubrir a la totalidad de los pobres extremos de su población objetivo o al 70% de los pobres totales. Los comedores escolares, por su característica de programa universal, tendrían capacidad para dar ese servicio a más del 100% de los estudiantes pobres. Los programas del IMAS en ningún caso alcanzan para cubrir el 100% de su objetivo, dada la amplitud de su definición, que incluye a todas las familias en condición de pobreza del país. Aun así, podría atender al 94% de los hogares en extrema pobreza o al 70% de las pobres totales.

CUADRO 2.12

Número de beneficiarios^{a/}, población objetivo, filtraciones^{b/} y exclusiones de los programas sociales financiados por el Fodesaf. 2014

Programa	Total de beneficiarios	Cobertura efectiva (porcentaje)	Si los beneficios se reorientan hacia la población objetivo ^{c/}			
			Población objetivo en		Población objetivo ^{c/}	
			Pobreza extrema	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza total
CEN-Cinai	69.269	21,9	61.252	98.24	113,1	70,5
Comedores escolares	505.108	60,0	142.167	218.953	355,3	230,7
Becas para estudiar	243.122	28,8	153.772	248.101	158,1	98,0
Pensiones no contributivas	73.531	31,7	57.826	37.627	127,2	195,4
IMAS	134.089	18,8	143.158	192.567	93,7	69,6
Asegurados por cuenta del Estado	251.614	29,9	215.751	236.449	116,6	106,4

Programa	Total de filtraciones	Porcentaje de filtraciones	Si filtraciones se reorientan hacia la población excluida ^{d/}			
			Población excluida en		Población excluida ^{d/}	
			Pobreza extrema	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza total
CEN-Cinai	11.569	16,7	10.175	19.647	113,7	58,9
Comedores escolares	162.886	32,6	53.868	87.537	302,4	186,1
Becas para estudiar	46.151	19,0	94.387	176.78	48,9	26,1
Pensiones no contributivas	14.070	19,1	19.437	25.687	72,4	54,8
IMAS	27.838	20,5	108.116	156.407	25,7	17,8
Asegurados por cuenta del Estado	34.144	13,6	116.919	165.877	29,2	20,6

a/ En el caso del IMAS los indicadores se miden como número de familias. En los demás programas se considera el número de personas.

b/ Las filtraciones se definen como el total de beneficiarios que pertenecen a los quintiles tercero, cuarto y quinto de la distribución del ingreso bruto per cápita autónomo.

c/ Es el porcentaje de la población objetivo que podría atender el programa si todos sus recursos se reorientan a cubrir a esa población, según criterios de pobreza.

d/ Es el porcentaje de la población excluida que podría atender el programa si todos los recursos correspondientes a filtraciones se reorientan para cubrir esa población, según criterios de pobreza.

Fuente: Mata, 2015, con datos de la Enaho 2014, del INEC.

Como se observa, con los recursos actuales la mayoría de los programas estaría en capacidad de atender a su población objetivo en condición de pobreza extrema. Sin embargo, esto implicaría dirigir casi todos los fondos hacia este grupo, y dejar de financiar a personas en pobreza no extrema (y vulnerables a caer ella) que hoy son beneficiarias. Por esta razón, se estima también cuántos pobres excluidos se pueden cubrir si se eliminan las filtraciones existentes, definidas como los recursos otorgados a personas que pertenecen a los quintiles medios y acomodados⁴⁴. Los resultados de este cálculo también se incluyen en el cuadro 2.12.

En los CEN-Cinai, los fondos correspondientes a filtraciones bastarían para atender a los niños en pobreza extrema que están excluidos, o bien al 59% de los pobres totales. En los incentivos para estudiar, las filtraciones de los comedores escolares serían suficientes para cubrir al 100% de los excluidos, pero en el programa de becas no alcanzarían siquiera para el 50% de los alumnos en extrema pobreza. Redirigir los recursos filtrados del RNC permitiría atender al 72% de los adultos mayores en pobreza extrema o al 55% de los pobres totales.

En síntesis, ninguno de los programas podría atender a toda la población excluida con solo eliminar las filtraciones, aunque se puede empezar a evitarlas a medida que se reciben nuevos beneficiarios, pues el costo de reorientar los recursos

podría superar el monto que se liberaría (Trejos, 2014; Mata, 2015).

Si no es posible atender a toda la población excluida eliminando las filtraciones, cabe entonces preguntarse cuánto sería el presupuesto extra que requeriría cada programa para lograr ese cometido. Después de corregir las filtraciones, hay que contemplar tanto el monto de las transferencias como su costo administrativo. De los programas analizados, solamente los CEN-Cinai y los comedores escolares podrían cubrir al total de la población objetivo en pobreza extrema (cuadro 2.13). El RNC y el ACE requerirían un 10% más de recursos, mientras que para las becas se necesitaría un 25% adicional y el IMAS, dada la magnitud de su población objetivo, un 65% más. Al sumar los seis programas estudiados, se obtiene que el incremento requerido equivale a un 17% del Fondo total de 2014 en el caso de la pobreza extrema, y a un 32% si se quiere atender a la totalidad de los pobres por insuficiencia de ingresos.

Si bien es un reto para los programas sociales atender a toda la población excluida, lograrlo no parece una tarea fácil. La reorientación de los recursos no es suficiente y el financiamiento adicional que se requeriría, en el mejor de los casos, alcanzaría para cubrir solo a las personas en pobreza extrema y solo en algunos programas. Esto señala la necesidad de combinar las políticas sociales

con políticas económicas que a corto y mediano plazo permitan mejorar el ingreso de las familias. En otras palabras, la solución del problema estructural de la pobreza pasa por el mercado de trabajo.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FODESAF Y SUS PROGRAMAS

véase Mata, 2015, en www.estadonacion.or.cr

La política social de la administración Solís enfatiza en una nueva figura de gestión

Por ley, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye el marco general que guía la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas de cada gobierno, así como la asignación de los recursos financieros, humanos y técnicos del Estado. En el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” (2015-2018), la administración Solís Rivera definió tres pilares orientadores y articuladores para su gestión, a saber: i) impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad, ii) combate a la pobreza y reducción de la desigualdad, y iii) un gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción. De las 165 acciones estratégicas incluidas en ese PND, 67 se refieren a temas sociales (41%), y el 54% de ellas

CUADRO 2.13

Recursos anuales necesarios para eliminar las exclusiones^{a/} de los programas sociales. 2014

Programa	Transferencia media (colones corrientes)	Gasto administrativo medio (colones corrientes)	Gasto total para cubrir exclusiones			
			Millones de colones		Porcentaje de recursos	
			Pobres extremos	Pobres totales	Pobres extremos	Pobres totales
CEN-Cinai	112.634	148.783		2.112		14,1
Panea	74.263	23.474				
Becas para estudiar	249.015	110.481	17.341	46.961	25,1	68,1
Pensiones no contributivas	936.000	169.752	5.935	12.846	9,5	20,6
IMAS	631.865	176.17	64.867	103.888	65,1	104,3
Asegurados por cuenta del Estado	27.615		2.286	3.638	9,1	14,6
Total			90.428	169.444		
Porcentaje del Fodesaf					17,1	32,1

a/ Exclusiones que resultan luego de reasignar los recursos de las filtraciones de los quintiles tercero, cuarto y quinto.

Fuente: Mata, 2015 con información del Fodesaf y Trejos, 2014.

se define como prioritario. Esta proporción es semejante a la establecida en el PND de la administración Chinchilla Miranda.

Un ejercicio de comparación realizado para este Informe mostró que en los PND de los tres últimos gobiernos han predominado las metas en el campo social. El 75% de las acciones estratégicas prioritarias de la actual administración en esta materia tiene similitud con las planteadas por las dos anteriores (Ramírez Cover, 2015).

En general, los últimos gobiernos han compartido la visión de desarrollo nacional y el enfoque de la política social. Le dan importancia a la sostenibilidad de la inversión social pública, como fuente de financiamiento de los programas universales y selectivos, y conciben al Estado como el ente encargado de reducir la pobreza y las brechas de desigualdad. El sector educación es el que ha recibido más apoyo, pues se considera que las políticas dirigidas a él tiene impacto tanto en el campo social como en el productivo, los dos ejes centrales en los tres PND. También hay coincidencia en los programas prioritarios de asistencia social, entre los que destacan las becas para estudiar (“Avancemos” y Fonabe), el régimen no contributivo de la CCSS y la Red de Cuido, entre otros. La diferencia más notable es que para el actual gobierno la seguridad ciudadana no tiene la misma relevancia que en las dos administraciones previas (para más detalles, véase el capítulo 5).

Para cumplir con los planteamientos incluidos en el segundo pilar del PND 2014-2018, la Segunda Vicepresidencia de la República, el Consejo Presidencial Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social presentaron la “Estrategia para la atención de la pobreza y la reducción de la pobreza extrema: Puente al Desarrollo”, un instrumento orientador de las acciones sectoriales e institucionales en esta materia. Esta iniciativa apuesta por la articulación y seguimiento, desde el citado Consejo, de un sistema nacional de información y registro único de beneficiarios, un índice de pobreza multidimensional (IPM) y el uso de mapas sociales como herramienta

para la toma de decisiones. Con respecto a la pobreza extrema, se establece como meta para 2015 y 2016 atender a 54.600 familias (27.000 por año) ubicadas en 75 distritos catalogados como prioritarios, de acuerdo con los índices de pobreza, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas (Gobierno de la República, 2015).

Como elemento innovador, la estrategia propone crear la figura de un funcionario de nivel técnico-profesional denominado “cogestor social”, que actúa como enlace entre los hogares en pobreza extrema y la oferta institucional, e identifica el orden de prioridades con que se deben realizar las acciones, según las necesidades de cada familia. Este enfoque “proactivo” en la búsqueda de los beneficiarios representa un cambio importante en la forma en que se ha ejecutado la política social, que tradicionalmente ha atendido por demanda, es decir, a las personas que llegan a las instituciones a solicitar la ayuda. También se plantea el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que permita medir el avance en las familias participantes, a través de un conjunto de indicadores base sobre gestión, productos, aprovechamiento y efectos en las poblaciones y los territorios (Gobierno de la República, 2015).

Este tipo de programa, con enfoque local y selección de comunidades prioritarias, es similar a iniciativas impulsadas por las administraciones anteriores, tal como documentó el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* con respecto al programa “Comunidades solidarias, seguras y saludables”, de la administración Chinchilla Miranda. Esos esfuerzos toparon con problemas que no pudieron resolver, como las deficiencias en la coordinación entre instituciones o en la gestión local, y que impidieron el abordaje intersectorial de la pobreza. Un estudio reciente (Montiel, 2015) identificó un conjunto de factores del marco institucional de las políticas de protección social no contributivas, que pueden ser modificados para incentivar una coordinación que posibilite el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población.

Aporte especial: Situación financiera del seguro de salud de la CCSS

El sistema de seguridad social de Costa Rica se sustenta en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es la institución encargada de brindar servicios de salud, a través del seguro de enfermedad y maternidad (SEM), así como los de jubilación y pensiones, mediante el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM). Este sistema muestra una serie de logros que lo distinguen como uno de los más exitosos de la región latinoamericana, lo que en buena medida se debe a sus altos grados de cobertura e integración.

Sin embargo, hacia finales de la primera década del siglo XXI el panorama financiero del SEM mostró un alarmante déficit. Factores coyunturales asociados a fluctuaciones económicas vividas en el país en 2008 explican, en parte, ese resultado. Esa situación agudizó un problema que el modelo de gestión ya tenía: la coexistencia de una estructura de ingresos altamente procíclica con una composición de costos acíclica (es decir, desligada del ciclo económico), lo cual acarrea desequilibrios en épocas de crisis. Ante este hecho, a solicitud de la CCSS un grupo de expertos analizó la situación del seguro de salud y formuló 91 recomendaciones que fueron plasmadas en el documento *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud*, entregado el 29 de septiembre de 2011 (Carrillo et al., 2011).

En este apartado se examina el grado de cumplimiento de esas recomendaciones. Luego se analiza la evolución de los principales rubros de ingreso y gasto de la CCSS en los últimos diez años y se identifican algunos factores de riesgo a los que se debería prestar atención para evitar otro desequilibrio financiero. Por último, se desglosa el saldo de la deuda acumulada del Estado con la CCSS, así como los esfuerzos que se están llevando a cabo para solventarla.

Mitad de recomendaciones de especialistas fueron totalmente acogidas por la CCSS

Para dar cuenta del cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el informe antes citado, la Dirección de Planificación Institucional de la CCSS elaboró el documento *Atención del informe del equipo de especialistas nacionales* (CCSS, 2015a). Trasciende las posibilidades de este capítulo la verificación de esos avances, por lo que la síntesis que se ofrece a continuación corresponde a la posición oficial de la CCSS sobre el tema. Cabe mencionar que, según las autoridades de la institución (E⁴⁵; Picado, 2015), la actual Junta Directiva no ha puesto un énfasis particular en el seguimiento de esas recomendaciones, lo que no debe interpretarse como desinterés, sino como un cambio en la prioridad estratégica asignada a los insumos elaborados por el grupo de expertos.

Tras recibir el documento del equipo de especialistas, la Junta Directiva de la CCSS, en la sesión 8545, celebrada el 10 de noviembre de 2011, giró instrucciones para el cumplimiento de las 91 recomendaciones. De ellas, 38 se relacionan con el gasto, 30 con la gestión institucional, 21 con ingresos y 2 con el presupuesto. En suma, el 70% de las propuestas se refería a temas financieros.

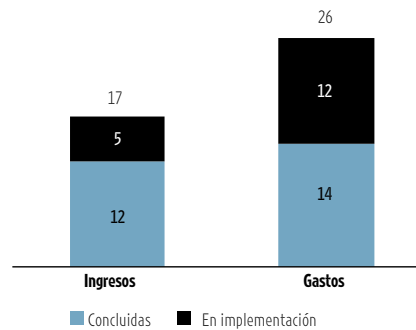
En términos de la respuesta de la CCSS, las recomendaciones se clasifican en tres grupos: i) las acogidas en su totalidad (52%), ii) las acogidas parcialmente (37%), y iii) las no acogidas por criterio técnico (11%). En este último grupo predominan las relacionadas con ingresos, gastos y presupuesto.

En total se acogieron 81 recomendaciones. De estas, las aceptadas totalmente representan el 58%, y su acatamiento ha concluido en un 66%. De las acogidas parcialmente se ha completado la implementación de un 24%. Siete recomendaciones relacionadas con ingresos, gastos y presupuesto no fueron acogidas por motivos técnicos (gráfico 2.25).

De las 26 recomendaciones sobre ingresos y gastos que se declaran concluidas, las principales tienen que ver con la contención del crecimiento de las remuneraciones, que son el rubro más importante en la estructura del gasto (66% en

GRÁFICO 2.25

Estado de avance de las recomendaciones del equipo de especialistas^{a/} en materia de ingresos y gastos de la CCSS. Al 22 de mayo de 2015



a/ Se refiere a las recomendaciones planteadas en Carrillo et al., 2011.

Fuente: Valdés, 2015, con base en CCSS, 2015a.

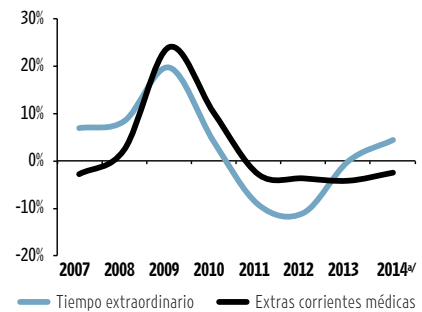
2014). Sin embargo, aún están en proceso de implementación temas medulares, como “pluses” salariales, horas extra, guardias y disponibilidades médicas y el pago de cesantías.

Entre los períodos 2007-2010 y 2011-2014 la creación de plazas pasó de 8.257 a 2.040. Además, el crecimiento del salario base de las plazas profesionales disminuyó de un 80%, a un 20%. Por otra parte, las tasas de variación real del pago por tiempos extraordinarios pasaron de superar un 8%, a caer un 4%. El pago por concepto de horas extra corrientes médicas pasó de un crecimiento del 9%, a una reducción del 3% (gráfico 2.26). El gasto por guardias médicas ya mostraba una contracción antes de la crisis financiera (en 2009).

En cuanto a la recomendación de modificar el aseguramiento independiente, voluntario y por convenios especiales, se avanzó con el cambio de las escalas contributivas de los dos primeros, así como con el establecimiento de la base mínima contributiva en un 57,7% del salario mínimo legal del trabajador no calificado genérico vigente. Además, se definió que el ingreso mínimo de las personas extranjeras que residen en Costa Rica en calidad de “rentistas” es de 2.500 dólares. En las demás recomendaciones sobre aspectos financieros no se encontraron avances significativos (para más detalles véase Valdés, 2015).

GRÁFICO 2.26

Tasa de variación real en el pago de tiempo extraordinario y horas extra corrientes médicas



a/ La cifra del 2014 es una estimación.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

CCSS duplicó el gasto real en remuneraciones durante la última década

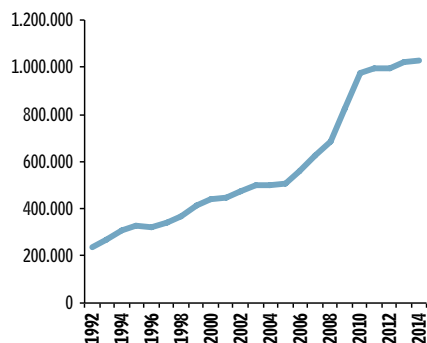
Históricamente los egresos del SEM muestran una fuerte concentración en el pago de remuneraciones, lo que se justifica por la naturaleza de su operación, basada en la prestación de servicios que utilizan como principal insumo mano de obra especializada, tanto en Ciencias de la Salud como en Ciencias Económicas y Sociales.

En 2014 las remuneraciones ascendieron a 1.030.801 millones de colones. Este rubro de egresos se duplicó en términos reales en la última década, debido a una política expansiva que combinó la creación de plazas con el aumento de los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, esta situación cambió a partir de 2010, en virtud de una serie de medidas restrictivas tomadas por la Junta Directiva de la CCSS. El gráfico 2.27 muestra que el período de mayor crecimiento real del gasto por remuneraciones se dio entre 2008 y 2010 (51% acumulado). Cabe recordar que en ese período se aplicó una política que incrementó la generación de empleos en el sector público, con el fin de paliar el impacto de la crisis económica que se vivía en aquel momento.

No obstante el esfuerzo por contener el gasto en remuneraciones, en 2014 aún no se había logrado revertir en su

GRÁFICO 2.27

Gasto anual de la CCSS en el rubro de remuneraciones (millones de colones del 2014)^{a/}



a/ Deflactados con el IPC de septiembre de cada año.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS

totalidad el fuerte aumento del período 2008-2010. Antes del 2008 ese rubro nunca superó el 62% del gasto total de la institución, y en 2014 estaba en un 66%. Como se afirmó anteriormente, una de las principales causas de la expansión del gasto en remuneraciones es el incremento de las plazas creadas por año. Estas pasaron de 1.161 en 2005, a 2.771 en 2008 y a 1.782 en 2010, pero luego experimentaron una importante contracción que resultó en niveles cercanos a 450 plazas anuales entre 2012 y 2014.

De los 13.221 puestos generados en la última década, el grupo ocupacional que más creció fue el de servicios de salud, con 61%, seguido por los servicios administrativos, con 26%. Sin embargo, entre 2005 y 2008 la proporción de las nuevas plazas relacionadas con servicios de salud era inferior al 56%. A partir de 2011 la creación de empleo se concentra en esa categoría, lo cual muestra una intención, a nivel directivo y gerencial, de fortalecer las funciones relacionadas con la actividad principal de la CCSS y asumir una posición más conservadora en cuanto al aumento en la capacidad administrativa (Valdés, 2015).

Alta volatilidad en ingresos por contribuciones

Es importante complementar la información del apartado anterior con algunos datos sobre la evolución de los

RECUADRO 2.6

Trabajadores del sector público aportan 3,7 veces el monto de los empleados del sector privado para el uso de los servicios de salud

Entre 2005 y 2014, la cantidad de trabajadores inscritos en el seguro de enfermedad y maternidad (SEM) pasó de 1,06 millones en 2005 a 1,63 millones en 2014, lo que equivale a un crecimiento de 53,4% durante la década. Si se desagrega la población cotizante por sector institucional, se observa que la proporción de empleados privados tuvo un leve incremento, de 79% a 81%, debido principalmente al aumento de los trabajadores por "cuenta propia", que pasaron de un 15% a un 23% en el período considerado, con lo cual se compensó la caída en el número de trabajadores en la "empresa privada".

La masa cotizante⁴⁶ total se ve afectada por la diferencia en los salarios promedio de los sectores público y privado. En 2014 el monto promedio de cotización del sector privado fue equivalente a un 37% del monto del sector público (gráfico 2.28). El empleo público aporta el 38% de la masa cotizante, aunque tan solo representa un 19% de los trabajadores asegurados, mientras que el privado contribuye con el restante 62% de la masa cotizante.

Entre 2008 y 2009 la participación porcentual de la masa cotizante del sector público pasó de un 35% a un 40%, y se mantuvo en ese nivel hasta el año 2014, cuando disminuyó a un 38%. Tal incremento se logró porque en 2009 se dio el mayor aumento de la década, tanto en el número de trabajadores como en el salario promedio.

Por su parte, la cantidad de trabajadores del sector privado sufrió una contracción del 1% en 2009, a causa de la crisis económica internacional, y aunque el salario promedio creció de modo similar al de 2008, la masa cotizante bajó de un 20% a un 8% entre ambos años, nivel que se ha mantenido posteriormente.

En lo que respecta al uso de los servicios de salud, en 2013 los centros médicos de la CCSS brindaron 10,4 millones de consultas externas, con un costo total de 370.946 millones de colones. La distribución de los trabajadores que recibieron servicios de medicina general en los equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) muestra que un 15% pertenecía al sector público y el restante 85% al sector privado. Del total de recursos destinados a la consulta externa, 54.954 millones se utilizaron para atender a trabajadores públicos, y 315.992 millones a trabajadores privados.

Cada colón gastado en consulta externa para los empleados del sector privado representa una contribución de 17 colones de la masa cotizante, en contraste con 63 colones en el caso de los empleados públicos. Estos últimos aportan aproximadamente 3,7 veces el monto de los trabajadores privados para el uso de los servicios de salud.

Fuente: Elaboración propia con base en Valdés, 2015.

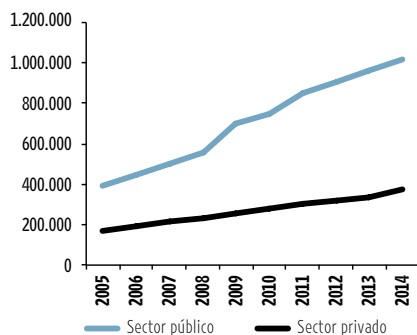
ingresos del seguro de salud, ya que, en un contexto de crecimiento sostenido de estos, las variaciones en el gasto no necesariamente repercuten en problemas de sostenibilidad financiera. Los ingresos del SEM provienen de tres fuentes: ingresos corrientes (sobre todo las contribuciones de los asegurados), ingresos de capital (venta de activos fijos, recuperación de préstamos y transferencias de capital) y financiamiento (interno y externo).

El principal componente de los ingresos totales son los ingresos corrientes, que desde 1992 constituyen, en promedio, el 92%. Dentro de estos, el rubro más importante son las contribuciones, cuyo peso en los ingresos totales ha oscilado entre

74% y 82% en la última década. Estas, a su vez, se componen de los aportes que hacen los patronos y los trabajadores, y que desde 1992 representan un 61% y un 39%, respectivamente. En este contexto hay notables diferencias entre empleados públicos y privados, que tienen que ver con las brechas de ingresos entre ambos. Los segundos cotizan, por lo general, sobre la base mínima contributiva, en tanto que los primeros lo hacen sobre el salario que efectivamente perciben (recuadro 2.6). La tasa de expansión real de las contribuciones se ha desacelerado, pues pasó de 10,6% en 2009, a 4,2% en 2014, lo que se explica por el menor ritmo de crecimiento del empleo.

GRÁFICO 2.28

Salario promedio^{a/} reportado al seguro de enfermedad y maternidad, según sector (colones corrientes)



a/ Resulta de dividir la masa cotizante entre el número de trabajadores asegurados. Es un promedio mensual de cada año.

Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

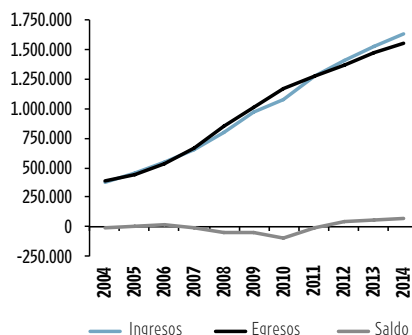
Déficit financiero del SEM entre 2007 y 2011 afectó inversión de capital

El presupuesto del SEM de los últimos diez años muestra que el balance entre ingresos⁴⁷ y egresos tuvo un severo déficit entre 2007 y 2011, que se solventó con ingresos de capital y financiamiento, generados principalmente por el vencimiento y venta de los títulos valores recibidos del Estado como pago de deuda de períodos anteriores (gráfico 2.29). El mayor déficit se dio en 2010; el comportamiento al alza de los ingresos se desaceleró por efecto del aumento en el desempleo causado por la crisis económica mundial, que contrajo el crecimiento de la masa cotizante. Durante ese período, los egresos sobrepasaban a los ingresos de operación en aproximadamente 95.000 millones de colones, que se financiaron con la recuperación de préstamos y el uso de recursos de vigencias anteriores (superávit de años anteriores).

El mayor crecimiento de los egresos a partir de 2008, principalmente en el rubro de remuneraciones, obligó al ajuste de otras partidas: la compra de materiales y suministros, pasó de representar un 18% del gasto total en 2008 a un 15% en 2011, y el rubro de bienes duraderos disminuyó de un 6% entre 2008 y 2009, a un 2% a partir de 2011, lo que contrajo las inversiones en equipo médico e

GRÁFICO 2.29

Ingresos, gastos y saldo del seguro de salud de la CCSS



Fuente: Valdés, 2015, con datos de la CCSS.

infraestructura, tanto de mantenimiento como de nuevas adquisiciones (Valdés, 2015).

Es necesario mejorar las proyecciones del flujo de efectivo del SEM

Las proyecciones del flujo de efectivo que realiza el Área de Tesorería de la Dirección Financiero Contable de la CCSS reflejan una liquidez sana para los próximos ocho años, con un superávit decreciente que a partir de 2023 podría llevar de nuevo a escenarios de escasez. El flujo de efectivo del SEM está determinado principalmente por dos factores: i) las decisiones con respecto a los egresos por remuneraciones, ya que este rubro, al estar amparado por leyes y reglamentos laborales, tiene menor flexibilidad que otros tipos de egresos, y ii) el comportamiento del Estado en cuanto al pago de sus obligaciones por concepto de cobertura de grupos vulnerables, según leyes específicas.

Es importante resaltar que el flujo de caja proyectado no considera la evolución demográfica del país, ni sus necesidades de servicios de salud, información que es esencial para determinar si las finanzas de la institución serán o no sostenibles en los próximos años, con las condiciones actuales de cotización por parte de los trabajadores, de remuneraciones a lo

interno de la CCSS y de inversiones que se encuentran en marcha o se planean realizar en el corto, mediano y largo plazo. Por lo tanto, el modelo de proyecciones financieras debería ajustarse, para incluir tanto el perfil epidemiológico como las proyecciones demográficas del país, tal como recomendó la Contraloría General de la República en un reciente informe de fiscalización (CGR, 2015).

A nivel interno, la Caja está diseñando una política de sostenibilidad financiera para contrarrestar los efectos de la extinción del bono demográfico. Esta contempla acciones en tres niveles: i) eficiencia del gasto, a través de una asignación de recursos basada en las necesidades de salud y el desempeño de las unidades prestadoras de servicios, ii) generación de nuevas fuentes de financiamiento; esta área es muy compleja e incluye redefinir los aportes del Estado e identificar la población que históricamente no ha estado afiliada al SEM, y iii) gestión de inversiones, para lo cual se introducirán nuevas herramientas para seleccionar, priorizar y evaluar las inversiones en equipo, infraestructura y medicamentos, entre otros (Valdés, 2015).

Continúan negociaciones para el pago de la deuda del Estado con la CCSS

Según los registros de la CCSS, el mayor patrono contribuyente de la institución es el Gobierno de la República. A marzo del 2015 este sumaba 137.302 trabajadores, un 8,3% del total de asegurados directos, y su masa cotizante ascendía a 133.583 millones de colones, equivalentes a un 15,6%⁴⁸. Desde finales de la década de los noventa el Estado ha incumplido de manera persistente algunas de sus obligaciones por este concepto, lo que ha generado la acumulación de una creciente deuda con la CCSS. Para estimar el estatus actual y proyección del monto de esa deuda se utiliza la información de los estados financieros auditados de la CCSS correspondientes al período 2007-2014, y datos adicionales aportados por la Gerencia Financiera de la institución.

En 2007 la deuda estatal representaba un 34,6% de los activos totales de la CCSS. Esa proporción se ha mantenido, y en 2014 fue de 34,2%. Las principa-

les partidas que la componen son las siguientes:

- “Ministerio de Hacienda traslado funcionarios MINSA”: corresponde al traslado del primer nivel de atención, y sus respectivos funcionarios, del Ministerio de Salud a la CCSS, por disposición de la Ley 7374, de 1993.
- “Intereses traslado funcionarios MINSA”: son los intereses generados por la morosidad de la cuenta por cobrar expuesta en el punto anterior.
- “Cuenta por cobrar Ley 7739 Código de la Niñez”: se refiere a los pagos por la atención brindada a la población no asegurada, en cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- “Cuenta por cobrar convenio 2007-10-26 (Desaf)”: se genera por la disposición incluida en el artículo 6 de la Ley 7374, según el cual “el costo de aten-

ción de la población indigente se cubrirá con los recursos provenientes de las partidas del Fondo de Asignaciones Familiares, para lo cual se utilizará el porcentaje de cotización media, calculado por la Dirección Técnica Actuarial de la Caja Costarricense de Seguro Social”.

De las partidas mencionadas, las tres primeras, en conjunto, representaban el 77,3% de la deuda en 2013, y aumentaron a 81,1% en 2014. La partida asociada al Fodesaf tuvo un peso importante en períodos anteriores, pero se ha ido diluyendo; pasó de un 26,9% en 2012 a un 14,8% en 2014.

En distintos períodos, el Gobierno ha realizado pagos con el fin de reducir el monto adeudado; sin embargo, estos han sido marginales en comparación con los incrementos registrados, por lo que su efecto ha sido casi nulo. La información histórica muestra que desde el año 2000 los ingresos por pago de la deuda del

Estado con el SEM han provenido principalmente de la venta o vencimiento de títulos valores, sobre todo entre 2009 y 2012. En 2011 se registró el monto más alto: 111.179 millones de colones.

En 2014 el Ministerio de Hacienda y la CCSS conformaron una comisión a la que se le encargó actualizar el monto de las deudas pendientes del Estado y llegar a un acuerdo de pago. Esa instancia estimó que, a diciembre del 2014, la deuda ascendía a aproximadamente 1.400 millones de dólares (recuadro 2.7).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SITUACIÓN FINANCIERA DEL
SEGURO DE SALUD DE LA CCSS**
véase Valdés, 2015, en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 2.14

Deuda del Estado con la CCSS, según estimación de la comisión interinstitucional^{a/}. 2015
(millones de colones)

Rubros	Monto	Distribución porcentual
Traslado de funcionarios del Ministerio de Salud (principal e intereses)	294.447	39,4
Cuenta por cobrar Ley 7739 (Código de la Niñez y Adolescencia)	225.702	30,2
Población cubierta por leyes especiales	145.472	19,5
Convenio suscrito en agosto de 2007 (artículo 36, sesión 8569)	77.587	10,4
Cuota del Estado como tal	15.173	2,0
Cuota complementaria de trabajadores independientes y convenios especiales	6.767	0,9
Intereses de la cuota subsidiaria del Estado	4.727	0,6
Personas reclusas en centros penales	2.279	0,3
Programa de paternidad responsable	20	0,1
Cobertura de población indigente (saldo a favor del Ministerio de Hacienda)	-11.329	-1,5
Convenio suscrito en octubre de 2011 (saldo a favor del Ministerio de Hacienda)	-14.183	-1,9
Deuda total	746.662	100,0
Porción adeudada al SEM	743.075	99,5
Porción adeudada al IVM	3.588	0,5

a/ Integrada por el Viceministro de Egresos, la Tesorera Nacional, el Gerente Financiero y el Director Financiero Contable de la CCSS.

Fuente: Valdés, 2015, con base en CCSS, 2015b.

RECUADRO 2.7

Situación actual de la deuda del Gobierno con la CCSS

En agosto de 2014 la Presidenta Ejecutiva de la CCSS y el Ministro de Hacienda suscribieron la resolución 0909-2014, que contiene tres objetivos específicos: consensuar las metodologías de cálculo, actualizar el monto de la deuda del Estado con la CCSS y diseñar los mecanismos de financiamiento y pago que permitan atender los rubros no cancelados. Asimismo, la resolución dispone la creación de un equipo interinstitucional, integrado por el Viceministro de Egresos, la Tesorera Nacional, el Gerente Financiero y el Director Financiero Contable de la CCSS.

El 28 de abril de 2015, la Gerencia Financiera entregó a la Junta Directiva el documento GF-12105-15, "Propuesta de lineamientos para la instrumentalización del pago de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social", elaborado por la comisión interinstitucional, en el cual se detallan las obligaciones pendientes del Estado con la CCSS. Se estima que a diciembre del 2014 la deuda con el SEM ascendía a 743.075 millones de colones y la correspondiente al régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) a 3.588 millones de colones, para un total de 746.663 millones de colones (cuadro 2.14 de la página 121). Esta información difiere de la que se presenta en los estados financieros auditados de la CCSS, lo que se explica por "ajustes contables por registros de pagos realizados por el Ministerio de Hacienda por concepto de trabajadores independientes, convenios especiales y cuota de Estado como tal para ambos seguros".

Un 39,4% de la deuda se origina en el traslado de funcionarios del Ministerio

de Salud a la CCSS, de conformidad con los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374, de 1993. Un 30,2% corresponde a la obligación emanada del artículo 41 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739, de 1998), que garantiza la cobertura de esta población. El tercer rubro representa un 19,5% e incluye a grupos amparados por diversas leyes, reglamentos y otras disposiciones, como mujeres embarazadas, población protegida por la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, mujeres con enfermedad maligna o premaligna de cuello de útero, extranjeros en condición de pobreza extrema, portadores de VIH-sida, adultos mayores, víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal y personas con enfermedades transmisibles de denuncia obligatoria, de conformidad con la Ley General de la Salud, entre otros.

En lo que concierne a las fuentes de financiamiento para cubrir estas obligaciones, en la resolución suscrita por los máximos jerarcas de la CCSS y el Ministerio de Hacienda se mencionan las siguientes:

- i. Pagos en efectivo en los siguientes rubros: deuda del Estado como tal e intereses correspondientes, personas recluidas en centros penales, trabajadores independientes y convenios especiales, cobertura de población indigente y programa de paternidad responsable, y los montos pendientes de los convenios suscritos en 2003, 2007 y 2011. El plazo de estos pagos no debe superar cuatro años.
- ii. Un préstamo en proceso de negociación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Mundial, que dotará a la CCSS de recursos para el desarrollo de proyectos prioritarios

a nivel institucional. El préstamo se estima en 417 millones de dólares⁴⁹.

iii. En virtud de lo anterior, los desembolsos que realice el Banco Mundial a favor de la CCSS se tomarán como pagos realizados por el Ministerio de Hacienda.

iv. Con base en la suma total de la deuda certificada por las instancias técnicas de ambas instituciones, y excluidos aquellos componentes que serán pagados total o parcialmente en efectivo o con los recursos del préstamo del Banco Mundial, se recomienda que el monto restante sea cancelado con la emisión de títulos valores por parte del Ministerio de Hacienda, cuyos vencimientos no podrán superar los diez años. Estos podrán estructurarse de forma tal que anual o bienalmente se den vencimientos que permitan a la CCSS contar con un flujo de recursos adicionales. A partir de esta fuente la CCSS podría constituir el "Fondo de financiamiento del plan de inversiones en infraestructura y equipamiento de zonas y centros de alta prioridad", como una estrategia para asegurar el uso de los recursos en necesidades no recurrentes y de alto impacto.

Según información de la Gerencia Financiera de la CCSS, se esperaba que a finales de 2015 la propuesta elaborada por el equipo interinstitucional fuera aprobada por las autoridades del Ministerio de Hacienda y la CCSS.

Fuente: Valdés, 2015.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Marcela Román y Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Valeria Lentini, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos:

Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014 y *La inversión social pública en el 2014: se desacelera la expansión dentro del marco del desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos; *Situación financiera del seguro de salud de la CCSS*, de Daniel Valdés; *Prospectiva del empleo a partir de la matriz insumo producto 2011: el caso de Costa Rica*, de Juan Rafael Vargas; *Evolución de la seguridad ciudadana en el 2014*, de Max Loría, y *Efecto real y potencial del Fodesaf en el combate a la pobreza*, de Catherine Mata.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *¿Cuál es el margen que tiene Costa Rica para incrementar la fuerza laboral?*,

de Pamela Jiménez-Fontana; *Características de las personas graduadas de disciplinas con problemas de empleo*, de Gustavo Navarro; *Estimación del índice de demanda laboral (IDL) para Costa Rica: base de datos y principales resultados*, de Rafael Segura; *Identificación de sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica 2011*, de Manuel Esteban Sánchez, y *Caracterización de la solución de vivienda financiada por el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda desde la perspectiva constructiva*, de Miguel Artavia. La sección "Educación se consolida

como prioridad política, pero mantiene rezagos en áreas estratégicas" fue preparada por Isabel Román y Jennyfer León. El "Balance general" y el apartado de seguimiento en materia de desigualdad y pobreza fueron preparados por Natalia Morales.

También se agradece a Rafael Segura y Ariel Solórzano por los procesamientos estadísticos de las encuestas de hogares en los temas de desigualdad, pobreza y clases sociales.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Pamela Jiménez, Valeria Lentini, Juliana Martínez, Leonardo Merino, Nancy Montiel, Olegario Sáenz, Pablo Sauma, Rafael Segura, Ariel Solórzano y Juan Rafael Vargas.

Los talleres de consulta se realizaron los días 2 y 9 de junio y 17 de agosto de 2015, con la participación de: Ivannia Aguilar, Kathiana Aguilar, Miguel Artavia, Antonio Benavides, Martha Camacho, Wilson Campos, Juan Manuel Chaves, Mauricio Corrales, Rosibel Herrera, Bárbara Holst, Juan Huaylupo, Valeria Lentini, Mariela Madrigal, Sandra Mongalo, Nancy Montiel, Eugenia Morales, Héctor Morales, Giannina Ortiz, Amparo Pacheco, Silvia Pizarro, Álvaro Ramírez, Pilar Ramos, Andrés Romero, María Luz Sanarrusia, Manuel Esteban Sánchez, Pablo Sauma, Franklin Solano, Juan Diego Trejos, Sonia Vargas, Olman Vargas e Inés Villalobos.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales y Ariel Solórzano.

NOTAS

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

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

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

4 Se definen como femicidios los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

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

6 La diferencia entre hurto y asalto radica en la forma de sustraer un bien. En el primer caso no media la fuerza, mientras que en el segundo sí hay violencia contra la persona (OIJ, 2015).

7 La entrevista se realizó el 26 de mayo del 2015 en la Sección de Estupefacientes del OIJ. Las opiniones expertas de funcionarios de esa dependencia constituyen la fuente de información del recuadro 2.1, el cual tiene, por lo tanto, un carácter cualitativo y exploratorio (Loría, 2015).

8 La pregunta incluida en la Enaho del 2014 fue: De julio 2013 a junio 2014, la vivienda, usted u otra persona miembro del hogar, ¿ha sido víctima de...?: robo en la vivienda de pertenencias, robo o asalto fuera de la vivienda o alguno de los miembros del hogar, robo de carro, robo de pertenencias en el carro o de partes del carro, robo de motocicleta o bicicleta, intento de robo en la vivienda, o del carro, o alguna persona del hogar,

robo o estafa de dinero por medios electrónicos, solo agresión contra alguna persona del hogar, otro delito contra la propiedad o pertenencias.

9 En el 2014 la encuesta se realizó entre el 4 de marzo y el 6 de mayo. Tiene una muestra de 1.541 entrevistas y un margen de error de +2,5%. Más detalles técnicos están disponibles en el sitio <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/costa-rica.php>>.

10 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). La metodología usada para estimarlo es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso.

11 Este significativo aumento podría estar afectado por los cambios metodológicos que se aplicaron en las encuestas de hogares y que tienen que ver con la forma en que se ajustaban los ponderadores por “no respuesta”. Hasta el año 2000 se hacía a nivel de región, pero a partir del 2001 se efectúa a nivel de segmento censal. Como los estratos de mayores ingresos tienden a mostrar un mayor grado de “no respuesta”, el ajuste regional reducía su peso poblacional y, en esa medida, la desigualdad. Con el ajuste por segmento ese peso se restablece. La implicación es que la desigualdad de los años previos estaría subestimada (Trejos, 2015a).

12 Según cifras del INEC, la evolución del coeficiente de Gini revela que los cambios en los niveles de desigualdad no han sido tan fuertes durante los años en los cuales las estadísticas son comparables, mientras que las principales variaciones han ocurrido al aplicar cambios metodológicos. De ahí que las aseveraciones sobre la evolución de la desigualdad deban tomarse con cautela (Loría y Umaña, 2015).

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

14 Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican en términos porcentuales el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

15 Esta investigación es una actualización de un estudio realizado por Trejos y Oviedo (2012) para el período 2001-2009.

16 El análisis se realiza con el ingreso familiar neto per cápita sin ajustes por subdeclaración.

17 Las encuestas de hogares no incluyen los ingresos en especie provenientes de las transferencias estatales, lo que deja por fuera la mayor parte de la inversión social pública (ISP) que reciben las personas en forma de servicios. Las ayudas del Estado en dinero corresponden solo al 5% de la ISP, en tanto que las pensiones se ubican en torno al 20%.

18 La elasticidad cuantifica la variación (positiva o negativa) que experimenta una variable cuando otra cambia. En este caso la elasticidad del coeficiente de Gini depende de la desigualdad con que se distribuye cada fuente de ingreso y su correlación con la desigualdad global. Valores por encima de la unidad implican que la fuente es regresiva ante aumentos en ese ingreso (incrementan la desigualdad). A mayor valor, mayor impacto regresivo.

19 Trejos (2015a) estimó el aporte marginal de cada fuente de ingresos a la desigualdad total, es decir, cuánto cambia el coeficiente de Gini si la fuente aumenta en un monto absoluto marginal, manteniendo todas las otras fuentes constantes. Este aporte depende tanto de la elasticidad del coeficiente de Gini, como de la participación relativa de la fuente en el ingreso total.

20 En Gindling y Trejos (2014) se documenta la evidencia existente, que incluye estimaciones específicas de esta demanda.

21 Para estimar la incidencia de la pobreza se utilizan límites de ingreso diferenciados por zona, es decir, se estiman líneas de pobreza distintas para los hogares urbanos y rurales.

22 La Enaho 2014 contiene cambios metodológicos que inciden principalmente en las estructuras de la población por zona y región. Las modificaciones responden a un ajuste efectuado con base en el Censo de Población 2011, que sirvió de insumo para construir un nuevo marco muestral de viviendas. Para mantener la comparabilidad con años anteriores, en 2014 se incorporó un 30% de unidades primarias de muestreo con este nuevo marco de viviendas y en el 70% restante se mantuvo el marco anterior. Asimismo, las Enaho 2010-2013 fueron ajustadas con la estructura de población de las nuevas proyecciones del Censo 2011. No obstante, los datos relativos a regiones y zonas, así como su variación anual, pueden verse afectados por estos cambios.

23 No se observan diferencias en el porcentaje de hogares con jefatura femenina sin pareja entre los hogares pobres y no pobres (7,8% y 8,7%, respectivamente).

24 Corresponde al promedio de variación anual de los ingresos reales del período 1987-2014. Excluye la variación entre subperíodos no comparables: 2000-2001 y 2009-2010.

25 La MIP muestra las interrelaciones entre la oferta y la demanda y provee una visión detallada de los vínculos entre vendedores y compradores de los distintos sectores económicos.

26 El Banco Mundial estima que en 2013 la tasa era de 84%, mientras que los datos de la Enaho (2014) arrojan una tasa de 82%.

27 El Banco Mundial estima que en 2013 la participación femenina era de 51%, en tanto que según la Enaho (2014) era de 53%.

28 Es preciso señalar dos limitaciones de la base de datos construida. Por un lado, utiliza una única fuente (avisos publicados en el periódico *La Nación*), pese a que también en otros medios de circulación nacional se publican ofertas de trabajo. Por otro lado, se elabora en un momento en que las tecnologías de información y comunicación han provocado un cambio en las estrategias de reclutamiento de las empresas y una parte importante (que no es posible cuantificar) se divulga en sitios especializados de internet. Para futuras ediciones de este Informe se ampliarán las fuentes de información.

29 Se consideraron las cohortes de las universidades estatales y privadas que tuvieran una cantidad de personas graduadas de bachillerato y licenciatura mayor o igual a 30 en el período 2008-2010. El trabajo de campo se llevó a cabo entre el 13 de mayo y el 13 de diciembre de 2013, mediante entrevistas telefónicas, a una muestra de 12.300 personas de 107 disciplinas seleccionadas, de una población de 76.741 personas graduadas (Gutiérrez et al., 2015).

30 Para calcular el subempleo por insuficiencia de horas se considera únicamente a las personas que trabajan menos de tiempo completo y que además indican que “no han logrado conseguir una jornada mayor” (32,2%), ya que existen otras razones por las que los profesionales trabajan menos de tiempo completo, por ejemplo que “la jornada es así” (43,1%), “así lo desea” (19,7%) o “continúa estudios” (5,0%).

31 El 69,3% de las personas graduadas reporta tener empleos con un grado de relación alto o total con su campo de estudio.

32 Las disciplinas desfavorables son aquellas que tienen valores iguales o mayores al 10% en los indicadores de subempleo por insuficiencia de horas y trabajadores que desempeñan labores poco relacionadas con su carrera. Se mencionan los indicadores con diferencias significativas entre las disciplinas desfavorables y favorables. Para más detalle véase Navarro, 2015, en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

33 Un 32,8% de las personas graduadas de disciplinas con indicadores favorables tiene padres con educación universitaria completa, versus un 42,4% de los graduados de disciplinas desfavorables. En el otro extremo, un 41,2% de los graduados de disciplinas favorables proviene de hogares con bajo clima educativo (padres con menos de secundaria) versus un 26% de los graduados de disciplinas desfavorables.

34 Este apartado se basa en la investigación realizada por Vargas (2015), como insumo para este Informe. Un primer esfuerzo en esta línea fue un estudio que identificó los sectores económicos con alto potencial para la generación de empleo a partir de la MIP 2011 (Sánchez, 2015). Ambos documentos están disponibles en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

35 La demanda interna es la suma del gasto en consumo, en inversión y en compras de bienes y servicios por parte del Estado en una economía durante un período determinado. También se calcula restando a la demanda agregada las exportaciones netas, que son las exportaciones menos las importaciones.

36 Para el detalle del comportamiento de cada uno los sectores según los diversos escenarios, véase Vargas, 2015, en <www.estadonacion.or.cr>.

37 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2014 resulta menor en un punto porcentual del PIB y tres puntos por debajo en relación con el gasto del gobierno general, que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, debido a la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado (Trejos, 2015b).

38 El análisis de la ISP desagregada por función social no toma en cuenta la inversión destinada a los servicios culturales y recreativos, debido a su bajo peso relativo. En 2014 ese rubro representó menos del 1% de la ISP. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto por una gran cantidad de instituciones, enfrenta una gran volatilidad en sus recursos reales, la que sin embargo no logra modificar su modesta participación en la ISP de todo el período (Trejos, 2015b).

39 Esta cifra es aproximada y puede cambiar según el enfoque de institución o unidad ejecutora que se utilice. Por ejemplo, la CCSS se contabiliza tres veces, una por cada uno de sus programas, pero las municipalidades que tienen a cargo las actividades de la Red de Cuido se contabilizan como una sola entidad.

40 Se refiere al porcentaje de beneficiarios que forman parte de la población objetivo y que el programa podría atender con los recursos ejecutados cada año. La población objetivo se define de acuerdo con los parámetros del programa y de la pobreza por ingreso de cada año (Mata, 2015).

41 Otras transferencias monetarias financiadas por el Fodesaf, pero que no se pueden identificar por medio de la Enaho, son las que realizan los siguientes programas: Conapam, CNREE, IAFA, Pacientes en Fase Terminal (PFT) y Pronae.

42 El análisis no incluye el bono familiar de vivienda, del Banhvi, cuya ley lo faculta para atender poblaciones que no son pobres. Esto incide en las características de su población objetivo y el monto del subsidio, por lo que se debe tener precaución al comparar sus indicadores de cobertura potencial, filtraciones y exclusiones, con los del resto de programas aquí considerados.

43 Por filtraciones se entiende el porcentaje de individuos que están siendo beneficiados por el programa, pero que no pertenecen a su población objetivo.

44 Filtraciones dentro de los quintiles tercero, cuarto y quinto. El segundo quintil no se considera filtración, pues en él hay población vulnerable a la pobreza.

45 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

46 La masa cotizante se expresa en colones y corresponde a la sumatoria de los montos aportados por los trabajadores. Se calcula como la multiplicación de la cantidad de trabajadores por el salario promedio.

47 El rubro de ingresos se estima como la suma de los ingresos por contribuciones, ingresos tributarios y transferencias corrientes. Se excluyen los ingresos de capital y los generados por medio de financiamiento porque no se consideran “ingresos de operación” del SEM.

48 Estadísticas actuariales, obtenidas de la página <www.ccss.sa.cr>.

49 El préstamo equivale a 221.010 millones de colones aproximadamente, estimado con el tipo de cambio de compra oficial del BCCR al 4 de junio de 2015.

