

## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 2: “EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL”

En el 2007 Costa Rica tuvo logros sociales que no había alcanzado en la última década, como resultado de la conjunción positiva de factores económicos, demográficos y políticos. No solo siguió acumulando capacidades -sobre todo en salud y educación- sino que además consiguió una reducción significativa de la pobreza total y extrema (3,5 y 2 puntos porcentuales, respectivamente), y aumentos en el empleo, los ingresos y la inversión social.

En materia económica los resultados en pobreza se asociaron en forma directa al alto crecimiento que el país logró por tercer año consecutivo, y que favoreció la generación de empleo (96.000 personas), especialmente formal y calificado, y un incremento del 9,6% en el ingreso promedio real de los ocupados, que benefició en mayor medida al sector informal y a los trabajadores no calificados, por lo general vinculados a la pobreza. En materia demográfica el aporte provino del crecimiento de la fuerza de trabajo, que por primera vez superó los dos millones de personas, así como del aumento de la participación laboral, en particular de las mujeres, que alcanzó un 41,6%. Asimismo, el mayor número de ocupados por hogar contribuyó a elevar el ingreso promedio en más de un 13%. En materia política figuró la decisión de destinar buena parte del incremento de los recursos fiscales a fortalecer la inversión social, en especial algunos programas focalizados, como el régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, que en conjunto ayudaron a reducir en cerca de 1,7 puntos la pobreza total y en 2 puntos la extrema. Los factores que explican estos resultados se caracterizan, sin embargo, por mostrar distintos grados de solidez. Desafortunadamente, la mayoría es frágil.

Los resultados obtenidos no ocultan rezagos estratégicos. En materia educativa, la cobertura del ciclo diversificado sigue siendo muy baja (42%), sobre todo para un país que vive una avanzada transición demográfica. De cada mil niños que ingresaron a primer año de primaria en la cohorte del 2007, solo 381 lograrán graduarse de secundaria. Hay ámbitos en los que, si bien Costa Rica ocupa posiciones intermedias en el contexto internacional, se registran deterioros sistemáticos, como es el caso de la seguridad ciudadana. En la distribución de oportunidades hay límites estructurales que el país sigue sin resolver: la no recuperación de la inversión social per cápita con respecto a los niveles de los años setenta, la persistencia de brechas territoriales y de género, y los problemas de cobertura, filtraciones, coordinación y ejecución que exhiben los programas sociales selectivos, algunos de los cuales tuvieron pocos avances en el 2007. Otro hecho relevante es el aumento que volvió a registrar la desigualdad en el ingreso, según lo muestra el coeficiente de Gini, que alcanzó un valor de 0,426 (el segundo más alto de los últimos veinte años) y la tendencia creciente del índice de Theil, que mide la desigualdad entre los salarios. En resumen, aunque en el 2007 hubo logros sociales, las desigualdades crecieron.

El análisis global de los resultados del 2007 permite identificar varias lecciones. La primera es que, en momentos de bonanza económica, es importante que confluyan decisiones de orden político orientadas a fortalecer áreas estratégicas del desarrollo humano, como la inversión social. Sin embargo, ello requiere cambios institucionales y tributarios que garanticen la sostenibilidad de los esfuerzos. La segunda lección se refiere a la necesidad de colocar en primer lugar de la agenda nacional el tema de las políticas redistributivas, especialmente las dirigidas a los sectores menos favorecidos, como los informales y la agricultura tradicional, mediante la dotación de activos y la generación de empleos de calidad. En este ámbito, los programas selectivos muestran bajas coberturas y mantienen débiles articulaciones con las políticas sociales universales y de empleo. La tercera lección se deriva de la revisión de experiencias internacionales. Los países que han enfrentado exitosamente la desigualdad y la pobreza diversificaron el abanico de políticas públicas (fiscales, educativas, laborales, monetarias, productivas y tarifarias) con un claro sentido distributivo.

## Resumen de hallazgos

### ***Balace general: educación, salud y vivienda con viejos y nuevos retos***

En acumulación de capacidades en desarrollo humano Costa Rica exhibe logros indiscutibles, reconocidos en el ámbito mundial y en América Latina, que coexisten con indicadores intermedios que, en algunos casos, muestran notables retrocesos (seguridad ciudadana, por ejemplo) y otros indicadores de nivel bajo, como la cobertura del ciclo diversificado en secundaria, que de no atenderse podrían provocar el estancamiento o menoscabo de los logros obtenidos, o bien impedir avances sustantivos para enfrentar nuevos desafíos (cuadro 1). Son pocos, pero muy importantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, los ámbitos en los que persisten rezagos con respecto a Latinoamérica, y en los que se deben redoblar esfuerzos: salarios, seguridad ciudadana, inversión social per cápita, escolaridad de la población económicamente activa (PEA), entre otros.

Cuadro 1

#### **Valoración de algunos indicadores sociales por desempeño según nivel<sup>a/</sup>. 2007**

Nivel <sup>b/</sup>	Desempeño del 2007 con respecto a la tendencia <sup>c/</sup>		
	Mejora	Sin cambios <sup>d/</sup>	Desmejora
<b>Alto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de desempleo abierto</li> <li>■ Cobertura de la seguridad social</li> <li>■ Tasa de mortalidad materna</li> <li>■ Esperanza de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>	
<b>Medio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gasto público social como porcentaje del PIB</li> <li>■ Inversión social pública per cápita</li> <li>■ Acceso a Internet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa neta de cobertura en secundaria</li> <li>■ Años de escolaridad de la población en edad activa</li> <li>■ Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasa de homicidios</li> <li>■ Tasa de delitos contra la vida</li> </ul>
<b>Bajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Salario mínimo real por hora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Población de 18 a 64 años con secundaria completa o más</li> </ul>	

Tipo de resultado:  Muy bueno  Bueno  Intermedio  Malo  Muy malo

a/ Para detalles de la metodología utilizada, véase el capítulo 7 del Informe.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países.

c/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en el 2007 se compara con la tendencia 1990-2006, y el crecimiento anual 2006-2007 se compara con el crecimiento promedio anual 1990-2006.

d/ "Sin cambios" se refiere a que el indicador mantuvo, en el 2007, la tendencia sostenida en el período 1990-2006.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

En los logros que se mantienen en niveles altos en el contexto internacional, la situación del 2007 exhibe matices importantes. En primer lugar están los indicadores que mostraron mejoras significativas con respecto a los últimos dieciséis años: la tasa de desempleo abierto (4,6%), la cobertura del seguro de salud de la PEA (61,9%), en especial la no asalariada (57,4%), la tasa de mortalidad materna (1,9) y la esperanza de vida al nacer (79,3 años; 76,7 para hombres y 81,9 para mujeres). En segundo lugar están los logros que se mantuvieron en niveles altos y sin cambios relevantes; es el caso de la tasa de mortalidad infantil, pese a que tuvo una leve desmejora en el 2007, al pasar de 9,8 a 10,1 por mil nacidos, situación en la que posiblemente influyó un brote de tos ferina que causó algunas muertes infantiles. Por último, se observan avances en indicadores que se ubican en niveles intermedios desde el punto de vista internacional, entre ellos la inversión social pública per cápita y la tasa neta de cobertura en secundaria (72,5% en 2007). Sin embargo, la posición de este último indicador es inferior a la que le correspondería según el grado de desarrollo económico alcanzado por el país, y refleja persistentes rezagos en el ámbito educativo.

**De cada mil niños de la cohorte del 2007, solo 381 se graduarán.** Costa Rica tiene dificultades para lograr que los niños y niñas culminen con éxito su paso por el sistema educativo. Un estudio realizado por el MEP a partir de cohortes reconstruidas (para 1995, 2000, 2003 y 2007), muestra que poco más de una tercera parte de las y los alumnos que inician el primer grado logran completar la secundaria (gráfico 1). En la cohorte de 1995 concluirán la educación diversificada 329 de cada 1.000 estudiantes; en la del 2000 lo harán 363; en la de 2003, 365 y en la de 2007, 381. Por otra parte, un hecho relevante del 2007 fue la reducción de la “desescolarización”, medida por el MEP con base en la tasa de deserción, que no se había dado en los últimos cinco años.

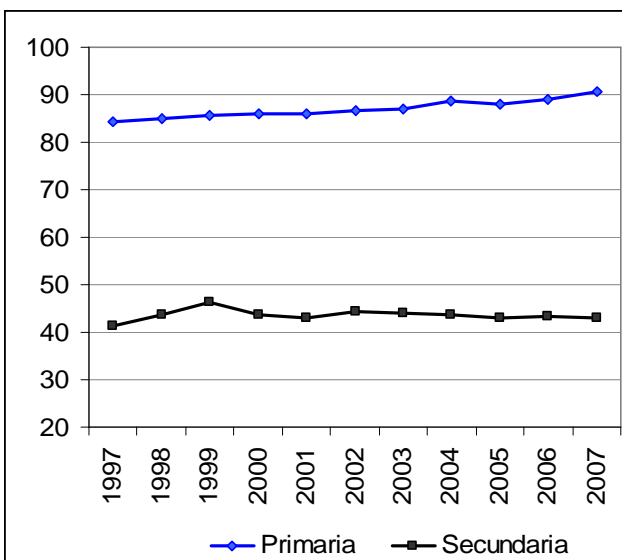
Entre los indicadores que muestran los niveles más bajos sobresale la población de 18 a 64 años con secundaria completa o más, que en el 2007 se mantuvo en 35,8%. Hoy en día, para medir los avances educativos se consideran otros aspectos clave, como el porcentaje de personas que dominan el idioma inglés, que en Costa Rica es de un 10,6% de la población de 18 a 59 años. Mejorar estos indicadores es otro desafío pendiente, a fin de propiciar el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y la generación de empleos de calidad.

El análisis sobre la **situación en vivienda** arroja dos conclusiones importantes: por un lado, las viviendas en mal estado siguen siendo el principal componente del déficit habitacional (75%) y, por el otro, en el 2007 no hubo cambios significativos en lo que concierne a la erradicación de asentamientos en precario. Esta situación está ligada a una creciente brecha entre las urgentes necesidades de las personas ubicadas en estos asentamientos y la capacidad del marco legal-institucional para ofrecer soluciones oportunas.

### **Aumenta la desigualdad por ingresos en el 2007**

En materia de brechas de ingresos las noticias no son buenas, pues las distancias continúan incrementándose, lo que coloca el tema de las políticas redistributivas en un lugar prioritario de la agenda nacional. En relación con las brechas territoriales, son pocos los avances logrados por el país en los últimos treinta años; ello evidencia la baja prioridad que se ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional. En cuanto a las brechas de género destaca la creciente inserción laboral femenina y la necesidad de mejorar su calidad mediante la creación de una serie de condiciones clave en las áreas de salarios, jornadas, seguridad social e infraestructura de cuidado familiar. Sobre este último tema el Informe aporta algunos elementos para orientar el debate nacional en torno a la ampliación de los Cen-Cinai.

Gráfico 1  
**Porcentaje de graduados<sup>a/</sup> en primaria y secundaria, medido a partir de cohortes<sup>b/</sup> escolares reconstruidas**



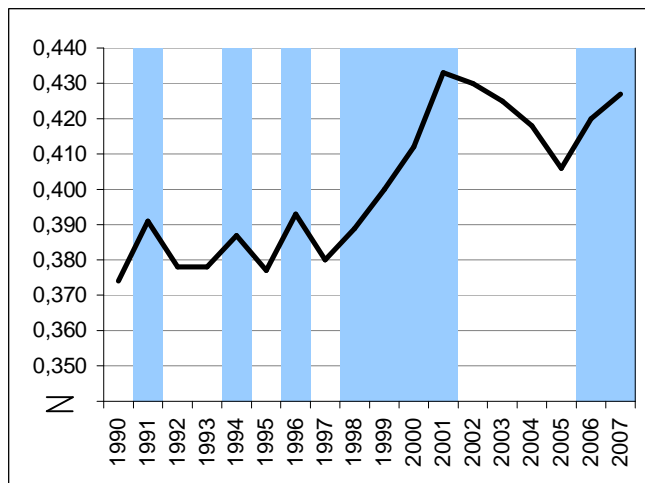
a/ Pueden graduarse en el tiempo óptimo o repetir de una a tres veces como máximo.

b/ Se refiere a un grupo de alumnos y alumnas (que no necesariamente tienen la misma edad) que ingresan al primer año de estudios de la enseñanza primaria o secundaria en un año t.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* a partir de MEP, 2008.

Un resultado poco alentador es el aumento que volvió a registrar la desigualdad en la distribución de los ingresos medida por el coeficiente de Gini, que pasó de 0,420 en el 2006, a 0,426 en el 2007. Esto se explica porque el incremento en los ingresos de los hogares no favoreció a todos por igual. Según su participación en el ingreso total, los hogares ubicados en el décimo decil tuvieron un aumento de 1,6 puntos porcentuales (de 32% a 33,6% entre 2006 y 2007) mucho mayor que el obtenido por los del primer decil, que fue apenas de 0,4 puntos porcentuales. Es claro, entonces, que la desigualdad ha crecido, y que los niveles prevalecientes en los últimos años son claramente superiores a los observados en la década de los noventa. El incremento de la desigualdad es confirmado por otras mediciones, como el índice de Theil, que mide la desigualdad entre los salarios y que en el período 2000-2007 mostró un incremento relevante, de 0,347 en el 2000 a 0,451 en el 2007.

Gráfico 2  
Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* con datos del INEC.

**Persistencia de las brechas territoriales.** Los éxitos y desaciertos del desarrollo nacional no se manifiestan de forma homogénea en el territorio. Para este Informe se realizó un estudio especial que buscó determinar si, a lo largo del tiempo, han ocurrido cambios en la ubicación jerárquica relativa de los cantones desde el punto de vista de su desarrollo social. Los resultados obtenidos confirman la consistencia estructural de todas las mediciones efectuadas en las dos últimas décadas en los distritos del país<sup>1</sup>. Al utilizar distintas pruebas estadísticas, sistemáticamente sobresalen como los distritos de mayor rezago social relativo los más alejados de la GAM, los ubicados en las zonas fronterizas y costeras y los habitados por comunidades indígenas, que a la vez son los que han tenido mayores dificultades para acceder a intervenciones estatales y a la atención integral de las carencias de los hogares. Las áreas más rezagadas son asimismo las de menor desarrollo económico, hecho que se asocia a la precariedad de la estructura productiva, la escasa infraestructura disponible y el corto alcance de las políticas económicas. La persistencia de las brechas confirma de modo indirecto que, con el tiempo, las intervenciones regionales han demostrado ser poco efectivas y que ha sido poca la importancia que se ha dado a las políticas de desarrollo y planificación regional.

### ***La pobreza se reduce en 3,5 puntos porcentuales***

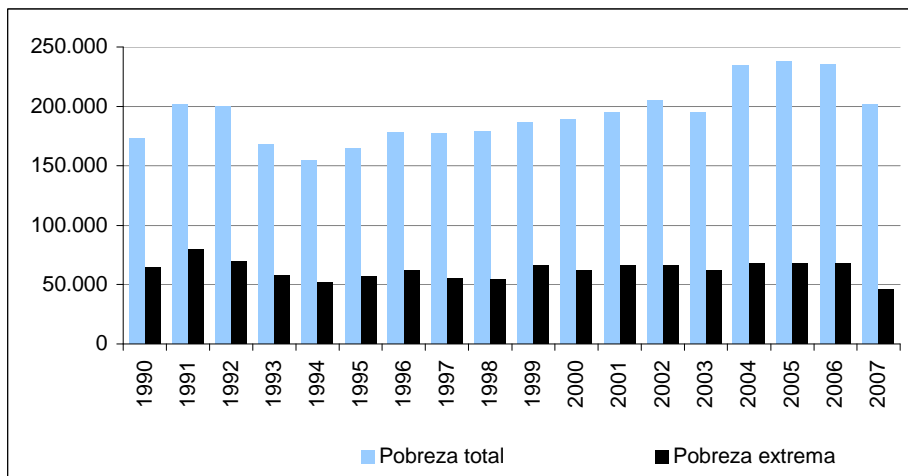
En el 2007 se redujo significativamente la incidencia de la pobreza, medida como una situación de ingresos insuficientes para que los hogares adquieran una canasta de bienes y servicios que les permita satisfacer sus necesidades básicas. En los últimos trece años (entre 1994 y 2006), la pobreza había venido afectando a un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. Específicamente en el 2006, un 20,2% de los hogares se encontraba en esa situación. En 2007 el indicador descendió a 16,7% (3,5 puntos porcentuales). Aunque esta fue la reducción más fuerte de años recientes, se habían presentado descensos más leves a partir del 2005. Una situación similar se dio en con la pobreza extrema, cuya incidencia en los

<sup>1</sup> Índice de desarrollo social (IDS) construido en los años 1999 y 2007; índice de rezago social (IRS) calculado con datos censales de 1984 y el 2000, y necesidades básicas satisfechas (NBS), con información del Censo del 2000.

hogares cayó hasta el 3,3% en el 2007, 2 puntos porcentuales menos que en el 2006, luego de mantenerse estancada en alrededor del 6%, más o menos 1 punto porcentual, desde 1994.

La fuerte disminución de la pobreza total y extrema a nivel nacional se reprodujo en los ámbitos urbano y rural, así como en las diferentes regiones. Por áreas, la incidencia de la pobreza total en las zonas rurales pasó de 23% en 2006 a 18,3% en 2007, es decir, hubo una reducción de 4,7 puntos porcentuales. La pobreza extrema descendió de 6,8% a 4,2% en el mismo período (2,6 puntos porcentuales). Por regiones de planificación, en todas ellas la incidencia de la pobreza mostró caídas de distintas magnitudes. Destacan las mayores reducciones en las regiones Chorotega y Brunca (en ese orden), zonas que sin embargo se mantienen como las de mayor incidencia de pobreza, total y extrema. A pesar de estos avances, el número de hogares en situación de pobreza siguió siendo muy elevado: poco más de 202.000 (gráfico 3). En la pobreza extrema la reducción fue altamente significativa: los poco más de 45.000 hogares que vivían esa situación en el 2007 representan el número más bajo desde 1990.

Gráfico 3  
Hogares en situación de pobreza



Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación con datos del INEC.

### Principales factores que explican la reducción de la pobreza

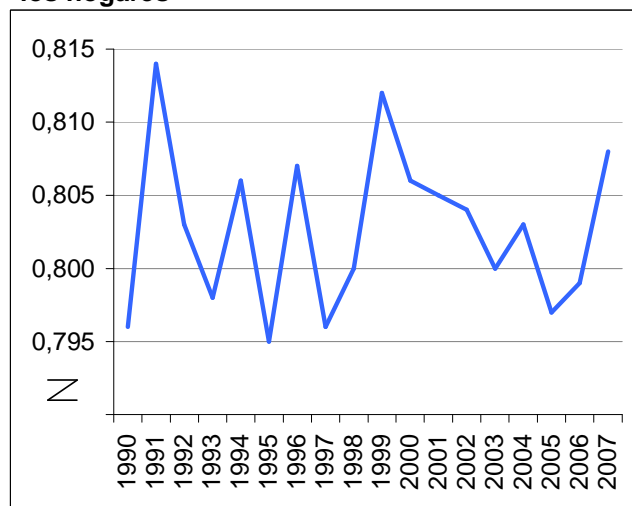
Factores sociodemográficos, económicos y políticos, y sus interrelaciones, explican la notable reducción que mostró la pobreza en el 2007. En materia demográfica destacan dos elementos: el incremento de la tasa neta de participación laboral y el aumento en el número de ocupados por hogar. En términos económicos contribuyó la elevada tasa de crecimiento económico (7,2%), que permitió la generación de casi 96.000 empleos y la reducción de la tasa de desempleo a 4,6%, la más baja desde 1995. Gran parte de los nuevos empleos fueron formales (84.000) y calificados (trabajadores con secundaria completa y más, 37,2%). Además se dio un incremento importante en el ingreso laboral promedio de todos los ocupados, aunque un hecho muy relevante para explicar la reducción de la pobreza es que el mayor aumento lo presentaron los ocupados informales (10%) y los no calificados (9%). En cuanto a los factores de orden político, la decisión de canalizar recursos fiscales hacia la inversión social, específicamente a programas sociales focalizados como el régimen no contributivo de pensiones y el programa *Avancemos*, explica la reducción de 1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de prácticamente 2 puntos en la pobreza extrema.

**Pobreza infantil: algunos determinantes clave.** Los niños, niñas y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. En esta línea de análisis se desarrolló una investigación que, a partir de ocho modelos econométricos, buscó identificar los posibles determinantes de la pobreza en niños de 0 a 6 años, considerando la dimensión territorial de sus distritos de residencia. Los resultados indican que la pobreza infantil está relacionada con varias causas potenciales, cuyo estudio requiere ampliarse en el futuro: i) como

es obvio, el ingreso medio del hogar es una de las variables que mejor explican este fenómeno, independientemente de la ubicación del distrito de residencia; ii) en los distritos donde existen Cen-Cinai es menor la pobreza infantil; iii) a mayor densidad de población, menor porcentaje de niños pobres en cada distrito; iv) conforme aumenta el porcentaje de mujeres jefas de hogar con educación menor a secundaria, mayor es la pobreza en niños menores de 7 años; v) otra variable importante es la distancia con respecto al centro de San José y, por tanto, el mayor tiempo de viaje, estimado en minutos, para acceder a diversos bienes y servicios; vi) en los distritos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso existe mayor pobreza infantil.

**Aumenta “vulnerabilidad de los no pobres” a la pobreza.** Junto al 16,7% de hogares en condición de pobreza, en el 2007 un 13,1% de los hogares costarricenses se ubicó en situación de vulnerabilidad<sup>2</sup>, lo cual significa que tuvieron un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero no mayor a 1,4 veces ese límite. Este porcentaje no es muy diferente al de los últimos años, e incluso es el tercero más alto desde el año 2000. Esto sugiere que muchos hogares, si bien tuvieron ingresos superiores a la línea de pobreza, no se alejaron significativamente de ella y siguieron siendo vulnerables a esa condición (gráfico 4). En el 2007 el indicador asumió un valor de 0,808, el más alto a desde el 2000 y el tercero más alto del período 1990-2007. Por tanto, para alejar a estos hogares de la vulnerabilidad y, sobre todo de la posibilidad de caer en la pobreza, el crecimiento en los ingresos debe ser mayor y, además, sostenido en el tiempo.

Gráfico 4  
**Indicador de vulnerabilidad<sup>a/</sup> a la pobreza en los hogares**



a/ Indica si el ingreso promedio de los hogares se aleja (0, vulnerabilidad) o se acerca (1, mayor vulnerabilidad) a la línea de pobreza.

Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* con datos del INEC.

### ¿Es sostenible la reducción de la pobreza?

Con base en datos del período 1990-2007, este Informe analizó la vinculación entre pobreza, ingresos del hogar, crecimiento económico, empleo y otras variables. Cabe aclarar que se trata de aproximaciones, pues aunque las relaciones de causalidad entre las dimensiones consideradas son múltiples, sus efectos se individualizan. El ejercicio realizado condujo a dos hallazgos importantes. En primer lugar, quedó claro que para lograr reducciones significativas en la pobreza se necesitan aumentos sostenidos (tres años o más) y elevados en los ingresos promedio reales de los hogares, lo que a su vez se asocia a tasas de crecimiento del PIB total de un 6% como mínimo, y la creación de 89.000 empleos anuales, 53.000 de los cuales deberán ser formales no agropecuarios. En segundo lugar se concluyó que, para lograr reducciones sostenidas de la pobreza más allá de las transferencias vía programas sociales selectivos, se deben incrementar los ingresos laborales de los ocupados informales no agropecuarios y los ocupados agropecuarios -tanto tradicionales como modernos- mediante una política de salarios mínimos crecientes, programas orientados a la dotación de activos y una política clara de generación de empleos de calidad.

<sup>2</sup> La “vulnerabilidad social” se refiere a los riesgos, inseguridades e indefensiones que enfrentan los hogares no pobres -especialmente los de ingresos medios y bajos- que, ante eventualidades económicas, sociales y ambientales, pueden caer en la pobreza o perpetuarse en ella. El Informe ha avanzado en el uso de un indicador denominado “vulnerabilidad a la pobreza de los no pobres”, que se mide a partir del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma.

Este Informe ha insistido en que una forma de atacar la pobreza es mejorar la situación de los sectores cuyos ingresos se han estancado o han disminuido en los últimos diez años, como le sucede a los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial. El subempleo invisible es aquella situación en la que las personas trabajan 47 horas o más por semana y reciben menos del salario *mínimo minimorum* (que a julio de 2007 ascendía a 135.356 colones por mes). El análisis muestra que la proporción de personas en esta situación es muy elevada: casi uno de cada tres ocupados (32,7%). Evidentemente, un país donde una tercera parte de los ocupados gana menos del salario *mínimo minimorum* no puede aspirar a mantener un nivel creciente de desarrollo humano.

### ***Inmigrantes: desterrar mitos***

En los últimos quince años Costa Rica ha sido un importante receptor de personas inmigrantes, en especial procedentes de Nicaragua. La Encuesta de Hogares del 2007 revela pocos cambios en las condiciones de vulnerabilidad y riesgo que caracterizan la inserción laboral de esta población. Tampoco ha variado mucho su perfil sociodemográfico. La nueva información disponible también desmiente las falsas percepciones generadas alrededor del impacto que este sector ha tenido sobre el aumento de la pobreza y la desigualdad en el país. Un reciente estudio de Gindling (2008) concluyó que los inmigrantes nicaragüenses: i) ganan menos que los trabajadores costarricenses de nacimiento, debido a sus bajos niveles educativos; ii) no han afectado los salarios pagados en los distintos sectores productivos, pues entre 1990 y 2004 los ingresos promedio reales ajustados en los sectores donde se concentran los inmigrantes nicaragüenses aumentaron con mayor rapidez que en las otras actividades, aun cuando los salarios en esos segmentos fueron bajos con respecto a los otros; iii) no provocan impactos significativos sobre la desigualdad y la pobreza.

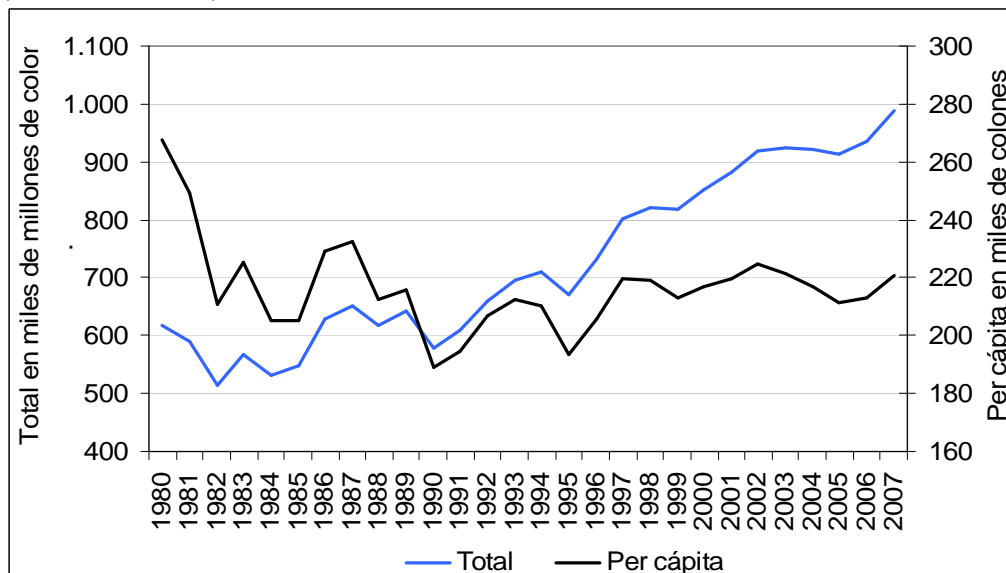
**Un 4% de los hogares recibe remesas.** Ediciones anteriores del *Estado de la Nación* han llamado la atención sobre el crecimiento que en algunas regiones del país (Brunca y Central), vienen mostrando los hogares cuyos miembros emigran, especialmente hacia Estados Unidos, como mecanismo para resolver problemas de desempleo y bajos ingresos. Estimaciones realizadas por primera vez, con datos de la Encuesta de Hogares del 2007, indican que en la actualidad un 4,1% de los hogares costarricenses (49.289) recibe dinero del exterior. De ellos, el 52,2% tiene a un hombre como jefe de hogar y el 47,8% a una mujer. La mayoría de estas familias (74%) muestra bajos niveles educativos (algún grado de educación primaria y secundaria).

### ***Repunta inversión social en el 2007***

Durante el 2007 se aceleró el repunte de la inversión social iniciado en la segunda mitad del 2006, con motivo del cambio de Administración. En esos dos años la inversión social real creció cerca de un 8,2%, pero en términos per cápita la expansión acumulada fue del orden del 4,6%. Esta evolución de la inversión social per cápita, aunque significativa, es todavía insuficiente para recuperar los valores del 2002, y más aún para retornar a los niveles previos a la crisis de la deuda (inicios de los años ochenta). En el 2007, el déficit acumulado de inversión social por habitante con respecto a 1980 fue cercano a un 18%, pese a que la inversión social real total en ese año era un 60% mayor a la existente en 1980 (gráfico 5).

Gráfico 5

**Gasto público social real, total y per cápita**  
(colones del 2000)



Fuente: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación.*

**Impacto redistributivo de la política fiscal**

Mantener la sostenibilidad de la inversión social y el desarrollo humano demanda un esfuerzo colectivo, para dotar al Estado de recursos permanentes y adecuados que le permitan atender las necesidades del país en asuntos clave como salud, educación e infraestructura, entre otros. En el 2007 se logró incrementar la carga tributaria de 13% a 15%, gracias al crecimiento económico (7,2%) y a una mejor recaudación fiscal. Este crecimiento, aunque importante, sigue siendo bajo en comparación con el de otros países de América Latina y la OECD. Además, es insuficiente para atender las crecientes demandas ciudadanas por servicios de calidad y las necesidades del Estado respecto al rezago existente en desarrollo humano.

Una valoración progresividad/regresividad de los impuestos que financian al Gobierno Central y su impacto sobre la desigualdad mostró que la estructura es regresiva y, por lo tanto, aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso familiar. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar aumentaría 1,6 puntos al calcular el ingreso familiar neto de impuestos y contribuciones, y se incrementaría en 2,2 puntos más si se agrega al financiamiento del déficit fiscal. En resumen, el Gobierno General tiene una estructura de financiamiento que, en lugar de mejorar la distribución del ingreso familiar, la empeora, pues los impuestos recaen con mayor peso relativo sobre los hogares que están por debajo del decil más rico de la distribución del ingreso.

El impuesto sobre la renta de las personas físicas es el más progresivo de todos, aunque por su reducido tamaño (1% del PIB) tiene poco impacto redistributivo; reduce el coeficiente de Gini en medio punto porcentual. El impuesto sobre la renta que se cobra a las empresas representa más de dos tercios del impuesto total sobre los ingresos; también es ligeramente progresivo, por lo que tiene un impacto redistributivo marginal, de manera que el impuesto total sobre la renta apenas reduce el coeficiente de Gini en medio punto. El otro grupo de impuestos progresivos recae sobre el patrimonio, pero resulta limitado (0,6% del PIB) en virtud del diseño actual del sistema tributario, de modo que su impacto en la mejora de la distribución del ingreso no es significativo.



### Política social y programas selectivos: acceso, problemas y desafíos

Analizar la cobertura y el perfil de los beneficiarios *versus* la efectividad de los programas sociales selectivos (PSS) es determinante para comprobar si estos están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados. Con excepción del bono familiar de la vivienda, que incluye estimaciones sobre los beneficiarios acumulados desde su creación, el programa de comedores escolares resulta el más masivo, ya que atiende a alrededor de medio millón de estudiantes. Los programas del IMAS, con la salvedad de *Avancemos*, están entre los más limitados en cuanto a población atendida. Existe una notable concentración de los PSS en la población infantil (menores de 18 años), particularmente en la que se encuentra en edad escolar. Los adultos mayores también disfrutan de una atención especial en este contexto.

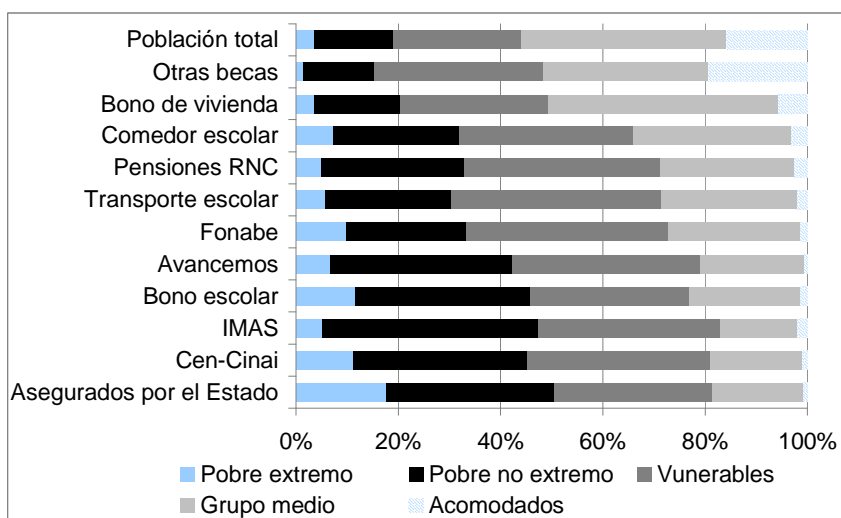
Pese a que la mayoría de los PSS están dirigidos a la población pobre por ingresos insuficientes, los resultados señalan que la mayor parte de los beneficiarios no se ubica en ese rango (gráfico 6). Estos resultados dependen de la magnitud relativa de la pobreza, de modo que si ésta se reduce, como ocurrió en el 2007, aumenta el grado de filtración de los programas. Solo el seguro por cuenta del Estado logró que la mitad de sus beneficiarios correspondiera a la población considerada como “pobres por ingresos”; de ahí que sea el programa mejor enfocado y el que presenta una mayor atención de pobres extremos.

Los Cen-Cinai y el bono escolar también lograron atender a una mayor cantidad relativa de pobres - extremos y totales-, por lo que muestran un mejor enfoque. Los beneficiarios del IMAS distintos del programa *Avancemos* también son objeto de una mayor focalización; sin embargo, los alcances de la labor institucional no llegan a todas las personas en pobreza extrema. Sus programas captan relativamente pocos pobres porque una parte importante de los beneficiarios se ubica en el estrato adyacente, denominado “grupos vulnerables”, es decir, existe una alta concentración de beneficiarios que pertenecen al 40% de las familias más pobres.

Las filtraciones, esto es, beneficiarios que no corresponden a la población meta (considerada como el 20% más pobre, o alternativamente, el 40%), son menores y se han ido reduciendo con el tiempo en la mayoría de los programas analizados. Por ejemplo en los Cen-Cinai y en las becas de secundaria (programa *Avancemos*), el 40% y el 57% de las personas atendidas, respectivamente, no pertenece al 20% más pobre. Cabe anotar que en el segundo caso esta cifra puede estar relacionada con la introducción de cambios en el diseño original del programa, que flexibilizaron los criterios de selección de los beneficiarios.

Gráfico 6

#### Estratos de ingreso<sup>a/</sup> de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos. 2007



a/ Hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita. Excluye hogares con ingreso ignorado (7% del total). Los grupos vulnerables corresponden al 40% de menores ingresos no pobres, los grupos medios incluyen los quintiles 3 y 4 y los acomodados se refieren al 20% más rico.

Fuente: Decimocuarto Informe Estado de la Nación a partir de Trejos, 2008.

En las pensiones no contributivas las filtraciones alcanzaron el 54% en el 2007, probablemente como resultado del éxito obtenido por el mismo programa, al incrementar los montos asignados y sacar de la pobreza a sus beneficiarios. Los comedores escolares y el bono de la vivienda son los programas con mayores filtraciones y no tuvieron cambios en el período analizado.

***Miradas en profundidad: desafíos para el logro de una vida larga y sana***

Este año se intentó “afinar el lente” en el análisis sobre la aspiración de que las y los costarricenses tengan una vida larga y sana, requisito indispensable para que puedan obtener lo que desean y valoran. El examen se basó en los resultados de indicadores relacionados con el estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de seguridad social. En el primero de estos ámbitos Costa Rica no solo ocupa una posición privilegiada a escala internacional, sino que además sus indicadores continúan mostrando progresos. Sin embargo, preocupan las notables variaciones que registran las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y cáncer, según zonas geográficas y áreas de salud. Por ejemplo, en las defunciones por enfermedades cardiovasculares -que constituyen la primera causa de muerte en el país, tanto en hombres como en mujeres y aun ajustando el riesgo de muerte por edad, sexo, condiciones socioeconómicas y factores espaciales- se presentan diferencias de hasta tres veces entre áreas de salud. Las áreas con baja mortalidad se ubican especialmente en la frontera con Nicaragua, mientras que las zonas con patrones de alta mortalidad se localizan en el Pacífico Central y el centro del territorio nacional. Un estudio sobre este tema reseñado en el Informe provee una base importante para futuras investigaciones que profundicen en los factores de riesgo y las causas que explican las diferencias encontradas, a fin de apoyar la definición de prioridades en el diseño de los servicios de salud.

También se observan diferencias territoriales en la mortalidad por cáncer. Esta enfermedad es la segunda causa de muerte en el país y en el período 2000-2005 produjo 20.467 fallecimientos. A nivel nacional, la mortalidad por tumores malignos es encabezada por el cáncer de estómago, tanto en hombres como en mujeres; le siguen los tumores de próstata, órganos digestivos, pulmón y colon para los hombres, y los tumores de órganos digestivos, mama, útero y colon para las mujeres. Al analizar todos los tipos de cáncer en forma conjunta, en la población masculina se presenta un patrón de alta mortalidad en algunas áreas del centro del país, el Pacífico Central y las zonas Sur y Norte, mientras que en la población femenina las altas tasas de mortalidad confluyen en el centro del territorio nacional.

En el ámbito de la seguridad social, tanto la cobertura como el financiamiento del seguro público mostraron señales positivas en el 2007. El seguro de salud registra una cobertura contributiva del 87,6% de la población total. Visto desde la PEA, este régimen cubre al 61,9% del total, en contraste con el escaso 53,6% del seguro de pensiones. El hecho más relevante de los últimos tres años (2004-2007) ha sido la explosión del aseguramiento de la PEA no asalariada: de 39,1% a 57,4% en el seguro de salud, y de 21,7% a 37,7% en el de pensiones.

El sistema de salud costarricense se ha distinguido de muchos otros en América Latina por su carácter integrador, es decir, su capacidad de ofrecer servicios de la misma calidad a personas de diferentes niveles de ingreso, regiones, géneros y etnias. Para este Informe se realizó una investigación sobre las tendencias en este tema entre 1998 y 2004. Un primer hallazgo es que la tasa de utilización de la consulta médica de proveedor público aumentó, en promedio, un 47,8% para todos los deciles de ingreso, situación que apunta a un sistema más integrador, al menos en los dos primeros niveles de atención. Un segundo hallazgo es que el incremento de la citada tasa, aunque generalizado, fue mayor entre las personas de ingreso superior. Esta

evolución se considera positiva, pues indica que para los deciles de mayor ingreso los servicios públicos de consulta médica tienen una calidad y una oportunidad aceptables.

Este resultado positivo, sin embargo, se ve matizado por dos hechos concomitantes. Uno de ellos es que también la consulta médica privada ha crecido en forma acelerada, y toda su expansión se ha concentrado en los deciles de mayor ingreso. Esto hace que, por primera vez en mucho tiempo, las personas de los deciles superiores tengan una tasa de utilización de la consulta médica más alta que las demás. Al contrario de lo que ocurre con el servicio público, la tasa de utilización de la consulta de proveedores privados aumenta junto con el nivel de ingresos, lo cual es previsible; lo preocupante es que la diferencia entre el primer decil y el último se ha incrementado fuertemente: mientras en 1998 las personas del décimo decil iban a consulta privada 6,4 veces más que las del primer decil, para 2004 esa cifra pasó a 37,5 veces.

**Listas de espera: procedimientos y especialidades ocupan primeros lugares.** Un informe de la Unidad Técnica de Listas de Espera de la CCSS muestra que, hasta junio de 2007, los pacientes que se encontraban en esa situación ascendían a 274.692, distribuidos de la siguiente manera: 52% en espera de procedimientos diagnósticos, 28% pendientes de que se les otorgaran citas en especialidades de consulta externa y 20% a la espera de una cirugía. Entre los procedimientos con más pacientes en listas de espera están: ultrasonidos generales, radiografías generales, electrocardiogramas, mamografías y ultrasonidos ginecológicos. La espera para consultar con un especialista se agudiza, principalmente, en Oftalmología, Ortopedia, Otorrinolaringología, Dermatología y Urología; mientras que entre las cirugías, la especialidad con mayor demanda insatisfecha es la de Oftalmología, seguida por Cirugía General, Ortopedia, Otorrinolaringología y Cirugía Vasculor Periférica.

### ***La situación demográfica abre una ventana de oportunidad***

Los países ricos del mundo, en su mayoría, ya han concluido el proceso denominado transición demográfica y tienen poblaciones envejecidas. Este parece ser un viaje sin retorno: ninguna población humana que ha envejecido ha dado marcha atrás y elevado sus índices de natalidad, como para tener nuevamente una población joven. En Costa Rica ese proceso se encuentra en una fase avanzada, de la cual se derivan dos resultados que se consideran como “dividendos” o “bonos” demográficos, ya que constituyen oportunidades irrepetibles en la historia.

El primer dividendo o bono demográfico ocurre cuando la población en edades superavitarias (productores potenciales) crece más rápidamente que la población en edades deficitarias (consumidores potenciales). El beneficio de esta situación se materializa tanto en las familias, -porque hay relativamente más perceptores de ingresos y menos bocas que alimentar- como en el Gobierno, porque se amplía la base de contribuyentes efectivos con respecto a los receptores efectivos de transferencias públicas. En Costa Rica se estima que el dividendo fiscal se volverá negativo a partir del año 2012, debido sobre todo a la pesada carga que significarán las transferencias públicas hacia los adultos mayores, en la forma de pensiones y servicios de salud. El dividendo familiar, en cambio, podría durar veinte años más.

El segundo dividendo o bono demográfico, que el país experimenta desde los años noventa y se mantendrá al menos hasta el 2050, se refiere a la existencia de una población relativamente numerosa en las edades de máxima acumulación, que tiene lugar gracias al aumento del capital por trabajador (y el consecuente aumento de la productividad), que a su vez posibilita la acumulación de una creciente masa de ahorro interno en previsión de la vejez, que podría usarse en inversiones estratégicas. Este dividendo aporta una nota de optimismo al panorama catastrófico que muchos asocian al envejecimiento de la población.

Los bonos demográficos no significan automáticamente más riqueza, sino tan solo el potencial de ser más ricos. El aprovechamiento que el país haga o no de ellos es un desafío que condiciona el desarrollo nacional de los próximos cincuenta años.

***Bienestar subjetivo: alta satisfacción de los costarricenses en familia, salud y amigos, baja en lo económico, laboral y tiempo libre***

Un tema nuevo que aborda el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* es el enfoque de “bienestar subjetivo”, desde el cual se busca entender el bienestar que las personas experimentan en su vida e identificar -mediante técnicas inferenciales- los principales factores explicativos de tales percepciones. Un estudio realizado para América Latina con datos del 2007 muestra que Costa Rica tiene, en promedio, el mejor indicador de “bienestar subjetivo” en la región. La satisfacción de vida promedio es de 8,5 -en una escala que va de 0, que significa “insatisfecho”, a 10, “satisfecho”-, muy superior al promedio del resto de Latinoamérica (7,0). Asimismo, el país registra un excelente desempeño en la apreciación que de su vida hacen los habitantes, pues alcanza un valor promedio de 7,4, que lo ubica en el primer lugar de América Latina, muy por encima del promedio-país de la región (5,8). Otras naciones donde la apreciación de vida es alta son Panamá, México y Venezuela. Destaca además que las y los costarricenses no solo tienen, en promedio, una mayor satisfacción de vida, sino que esta percepción es bastante generalizada.

Cuando se analiza la situación de satisfacción en distintos ámbitos o “dominios”: salud, familia, amigos, empleo, tiempo libre, situación económica, se concluye que la satisfacción en el dominio familiar es muy alta, con un valor promedio de 5,4 en una escala de 1 a 7 (cuadro 2). Además presenta una baja desviación estándar, por lo que puede afirmarse que los costarricenses disfrutan de una alta satisfacción familiar y que esta situación es bastante generalizada. Esto sugiere que la alta satisfacción de vida en el país se debe en gran parte a los dominios familiares, de salud y de los amigos (bienes relacionales), y que ello puede compensar la satisfacción relativamente baja observada en los dominios económico, laboral y de tiempo libre. Los factores que más amenazan el bienestar subjetivo son el incremento de la desigualdad y el posible deterioro en la red de seguridad social.

**CUADRO 2**  
**Satisfacción de vida<sup>a/</sup> según dominios. 2004 y 2006**

Dominio de vida	Escala	Desviación estándar
Salud	5,16	1,29
Situación económica	4,60	1,44
Empleo	4,97	1,42
Relación con familia	5,42	1,08
Relación con amigos	5,27	1,17
Disponibilidad de tiempo libre	4,78	1,52
Vida en general	5,12	1,34

a/ La escala de medición es de 1 a 7, donde 1 es “muy insatisfecho” y 7 es “extremadamente satisfecho”.  
Fuente: Rojas, 2008a con datos de la encuesta de la Escuela de Matemáticas de la UCR.