

P  
A  
R  
T  
E



# Seguimiento del Desarrollo Humano Sostenible



CAPÍTULO  
2Equidad  
e integración social

## INDICE

<b>Hechos relevantes</b>	<b>81</b>
<b>Valoración general</b>	<b>83</b>
<b>Valoración del Décimo Informe</b>	<b>84</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>84</b>
<b>Introducción</b>	<b>85</b>
<b>Acumulación de capacidades en el 2006</b>	<b>86</b>
Acceso a una vida larga y sana	86
Acceso a una vida libre de amenazas	96
Acceso al conocimiento	98
Acceso a vivienda	101
Acceso a un ingreso digno	104
<b>Desigualdad y pobreza</b>	<b>106</b>
Se afianzan niveles ampliados de inequidad	107
La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir	115
Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población	123
<b>Financiamiento sostenible del desarrollo humano</b>	<b>127</b>
Impacto de la contención del gasto en la inversión social	128
Financiamiento y gestión del Fodesaf en el 2006	129
Gestión y beneficiarios de los programas de combate a la pobreza	129

## HECHOS RELEVANTES

- » La incidencia de la pobreza sigue estancada desde 1994; el porcentaje de hogares pobres en el 2006 fue de 20,2%.
- » La pobreza en las zonas urbanas se situó en 18,3%, cifra ligeramente inferior a la del 2005 (18,7%), pero siempre entre las más altas de los últimos doce años. En las regiones Brunca y Chorotegea creció la pobreza.
- » El coeficiente de Gini volvió a aumentar, de 0,406 a 0,420, después de cuatro años de leves reducciones. Se mantiene en niveles altos con respecto a la década anterior.
- » Las mujeres continúan su tendencia a la mayor inserción laboral, pues la tasa neta de participación femenina pasó de 38,2% en 2002 a 40,7% en 2006. Sin embargo, siguen siendo las más afectadas por los problemas de empleo: desempleo abierto (8,7%) y subutilización total (19,1%).
- » La tasa de desempleo abierto se mantuvo alrededor del 6,0%. La tasa equivalente de subempleo invisible aumentó de 2,9% a 3,8% entre 2005 y 2006, el valor más alto registrado desde 1987.
- » Creció el ingreso promedio real de los ocupados (3,8%), a diferencia de las disminuciones observadas en los dos años anteriores; no obstante, siguió siendo inferior al del 2000. El incremento se concentró especialmente en los ocupados calificados, cuyo ingreso creció en 4%, en contraste con apenas un 1,8% en el caso de los no calificados.
- » El ingreso per cápita del hogar creció 3,9% en términos reales. Sin embargo, el incremento no fue igual en todos los quintiles de ingreso: disminuyó en el segundo y el tercero (-2,0% y -0,9%), aumentó ligeramente en el primero y el cuarto (0,1% y 0,3%) y creció notablemente en el quinto (8,6%).
- » La tasa de fecundidad alcanzó un nuevo mínimo histórico: 1,9 hijos por mujer.
- » El porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa pasó de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006, mientras el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja continuó disminuyendo: de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.
- » La deserción de secundaria se incrementó por tercer año consecutivo y se situó en un nivel similar al de 1996. Las coberturas siguen en aumento en todos los niveles educativos, aunque se mantiene baja en el diversificado (apenas un 42%).
- » Los bonos de vivienda otorgados decrecieron en 11,7% respecto del 2005. Los 8.756 bonos del 2006 constituyen una de las cifras más bajas desde que se inició el programa en 1987.
- » La Asamblea Legislativa aprobó una reforma al artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, que busca aumentar de 20% a 40% la inversión que se destina a la atención de asentamientos en precario.
- » La Sala Constitucional pidió a las autoridades de la CCSS poner coto definitivo a la prestación tardía de los servicios de salud.
- » El nuevo Gobierno creó la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza.

CUADRO 2.1

**Resumen de indicadores sociales. 1990-2006**

Indicador <sup>a/</sup>	1990	1995	2000	2005	2006	Diferencia 1996-2006
<b>Expansión de capacidades</b>						
Esperanza de vida al nacer (años)	76,9	76,2	77,7	79,1	79,0	2,1
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	9,7	5,1
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (%)	46,2	46,6	50,4	46,8	49,6	3,4
Asalariados	67,9	63,1	58,6	56,2	59,3	-8,6
No asalariados <sup>b/</sup>	3,6	5,3	25,0	26,4	30,0	26,4
Cobertura de la PEA por seguro de salud (%)	67,1	68,8	64,6	55,0	57,8	-9,3
Asalariados	75,3	70,3	63,7	61,0	64,3	-11,1
No asalariados	70,6	76,7	75,3	45,3	48,1	-22,5
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,6	1,4
Población de 18 a 64 años o más que tiene secundaria completa y más (%)	25,1	27,7	30,5	34,3	35,1	10,0
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja	20,9	17,7	16,7	12,0	12,2	-8,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	78,4	19,8
Tasa neta de escolaridad en educación regular (%)						
Primaria	98,5	99,8	99,4	98,8	99,7	1,2
Tercer ciclo <sup>c/</sup>		56,7	60,9	73,2	74,6	21,0
Educación diversificada <sup>c/</sup>		30,5	33,6	40,1	42,1	10,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la universidad (%)		17,0	22,3	22,4	22,8	5,7
Tasa neta de participación de la fuerza de trabajo (%)	53,5	53,9	53,6	56,8	56,6	3,1
Hombres	77,0	75,9	72,8	73,9	73,5	-3,5
Mujeres	30,3	32,4	35,0	40,4	40,7	10,4
Tasa de participación femenina ampliada (%) <sup>d/</sup>	41,4	41,7	41,5	48,2	47,7	6,3
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	5,2	5,2	6,6	6,0	1,4
Hombres	4,2	4,6	4,4	5,0	4,4	0,2
Mujeres	5,9	6,5	6,9	9,6	8,7	2,8
Tasa de subutilización total (%)	10,7	11,0	12,0	15,0	15,0	4,3
Hombres	10,1	10,3	11,2	12,7	12,5	2,4
Mujeres	12,5	12,7	13,8	19,2	19,1	6,6
Índice de salarios mínimos reales. promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	115,0	14,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados (julio 2006=100) <sup>e/</sup>	168.565	191.492	212.415	195.407	203.201	34.636
Inversión social real per cápita (colones constantes de 2000)	189,2	193,2	216,9	210,9	212,8	2,1
Tasa de delitos contra la vida (por cien mil habitantes) <sup>f/</sup>	229	333	367	379	368	23,6
Tasa de delitos contra la propiedad (por cien mil habitantes) <sup>f/</sup>	627	624	1.241	1.483	1.478	138,8
<b>Brechas de equidad</b>						
Coefficiente de Gini	0,374	0,377	0,412	0,406	0,420	0,046
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil (veces) <sup>g/</sup>	8,2	7,9	9,7	9,4	10,0	1,8
Hogares pobres (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	20,2	-7,2
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja (veces)	2,1	2,3	2,3	1,9	2,1	0,0
Relación entre la tasa de subutilización total en la región más alta y en la más baja (veces) <sup>h/</sup>	1,8	1,4	1,7	1,5	1,3	1,3
Relación entre la tasa de subutilización total en el promedio del resto de regiones y en la región Central (veces)		1,3	1,6	1,3	1,2	-0,4
Razón de formalidad en el empleo	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,1
Deserción escolar en educación secundaria (%) <sup>h/</sup>			11,9	12,5	13,2	-0,5
Relación entre dependencia pública y privada (veces)			7,1	8,1	7,3	-0,4

Ver notas al final del capítulo

## VALORACIÓN GENERAL

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%). Por otro lado, por decimotercer año consecutivo la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en 20% y el coeficiente de Gini creció de 0,406 (2005) a 0,420, con lo cual se revirtió el proceso gradual de reducción observado a partir del 2002. Tampoco mejoró el cierre de las principales brechas laborales, de género y territoriales, que este Informe ha venido documentando.

Diversos factores ayudan a entender estos resultados aparentemente contradictorios. En general, apuntan a la dinámica del mercado laboral: la creciente distancia en los ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad, en especial los localizados fuera de la región Central y la existencia de un "núcleo duro de pobreza", constituido por hogares en situación de exclusión social.

Cuando se analiza en detalle el aumento en los ingresos laborales ocurrido en 2006, el hallazgo más relevante es que éste se concentró en los trabajadores más calificados (con educación secundaria completa o más, que representan casi una tercera parte de los ocupados), cuyo ingreso real se incrementó en un 4%. En contraste, los no calificados vieron crecer sus ingresos laborales en apenas 1,8%. Este dato es consistente con el estancamiento en el salario mínimo real. El comportamiento disímil en los ingresos laborales es clave, pues está asociado a una ampliación de la desigualdad y ayuda a entender por qué, a pesar de los aumentos en la producción, en los ingresos y en la ocupación (y la reducción en el desempleo abierto), la pobreza no disminuyó.

Entre los nuevos empleos generados se registró un fuerte aumento en los ocupados que perciben ingresos inferiores al salario mínimo. La tasa equivalente de subempleo invisible pasó de 2,9 a 3,8 entre 2005 y 2006 (65.085 personas adicionales) y fue la más alta desde 1987. Además, por primera vez desde el 2000 el número total de ocupados plenos se redujo respecto del año anterior, pese al notable crecimiento del empleo total. La inserción laboral en condiciones precarias no les permitió a las personas mejorar sus ingresos, ni salir de la pobreza. A esto se suma la distribución geográfica del empleo formal e informal como factor explicativo. Los ocupados informales y agropecuarios

representan más del 50% del empleo fuera de la región Central, y existe una elevada correlación (0,85) entre el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario y la incidencia de pobreza en otras regiones distintas a la Central.

La desigualdad es alimentada por un "núcleo duro de pobreza", compuesto por un 14% de hogares que viven con una privación crónica de bienes, recursos y servicios. Estos hogares tienen como rasgos principales una negación sistemática de su ciudadanía social, debido a la prolongada falta de acceso a los beneficios de las políticas sociales (educación y seguridad social, por ejemplo) y una crónica y precaria inserción laboral, que convierte a sus miembros en parte del excedente laboral. La persistencia de este "núcleo duro" de pobreza, con ingresos bajos y estancados, en un contexto en el que, en el otro extremo, los grupos con mejor inserción laboral y mayor calificación ven incrementarse rápidamente sus ingresos, hace inevitable el crecimiento de la desigualdad social. Por ello, en Costa Rica no se está dando una ampliación de la desigualdad relativa, en la que los ingresos de todos mejoran, aunque a velocidades distintas, sino una ampliación absoluta de las desigualdades, en la que unos pierden (o al menos no ganan) y otros ganan.

¿Bajo qué condiciones puede el país lograr que el crecimiento económico se traduzca en reducciones significativas en la pobreza y la desigualdad? Para responder a esta interrogante se analizaron varios escenarios prospectivos y se llegó a dos conclusiones importantes. En el corto plazo, de aplicarse en forma consistente algunas políticas ya conocidas, como incrementar los salarios mínimos reales o los ingresos de grupos especialmente vulnerables (pensionados del régimen no contributivo, por ejemplo), podría esperarse un impacto de dos o más puntos porcentuales en la disminución de la pobreza. Esto, sin embargo, sería insuficiente para resolver la situación de los hogares excluidos. Para ellos se impone una perspectiva de mediano y largo plazo, por cuanto su situación requiere cambios sustantivos en el diseño y los recursos movilizados por las políticas sociales y económicas, incluyendo medidas en las que este Informe ha venido insistiendo, tales como ampliar la seguridad social a hogares desprotegidos, fortalecer la generación de empleos formales, reducir condiciones de precariedad laboral (jornadas y salarios menores a los mínimos establecidos) y mejorar la distribución, acceso y rendimientos de los activos productivos (crédito, tecnología, tierra).

Ya sea en el corto o en el mediano plazo, serán necesarias, además, dos condiciones: mayores niveles de inversión social (IS) per cápita y un uso más eficiente de los recursos,

lo cual no es tarea fácil, por tres razones. En primer lugar porque, en los tres últimos años, la contracción de la IS en aras de la estabilidad macroeconómica produjo una brecha cercana a los 275 millones de dólares (1,2% del PIB) que dejaron de invertirse en el área social. En segundo lugar porque para asegurar la sostenibilidad de la IS es esencial contar con recursos frescos, dada la dimensión de los desafíos en salud y educación. En tercer lugar, porque el uso eficiente de los recursos demanda mayor capacidad de ejecución de las entidades y programas sociales, lo cual es difícil dada la dispersión imperante y la imposibilidad de evaluar resultados.

La situación del 2006 llama la atención acerca del tipo de progreso que las y los costarricenses quieren como nación. Algunos argumentan que el alto crecimiento económico trae consigo, de manera inevitable, mayores desigualdades, y que ello además es deseable, siempre que ese aumento sea en la desigualdad relativa: todos mejoran, pero progresan más las personas y grupos más emprendedores, quienes reciben un premio adicional. Esta es una cuestión clave por debatir en la Costa Rica contemporánea. El *Informe Estado de la Nación* ha señalado que el incremento en la desigualdad no solo es un factor que afecta, en el largo plazo, el sendero de expansión de la economía, sino que es injustificable desde el punto de vista del desarrollo humano. Pero además, lo que está ocurriendo en el país es una situación difícilmente justificable, aun para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa. Aquí el crecimiento económico se está traduciendo en incrementos en la desigualdad absoluta. No solo no todos mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, mientras pocos sectores registran acelerados progresos. Según la evidencia mostrada en este capítulo, el crecimiento económico no está permitiendo mejoras en los sectores de menores ingresos (la base), los cuales más bien tienden a alejarse, cada vez más, de los otros sectores que conforman la pirámide social.

Esta imposibilidad de movilidad y este rezago crónico remiten a una desigualdad indeseable para cualquier sociedad, pero más aun para la costarricense, cuya preocupación histórica más importante ha sido la búsqueda de mecanismos distributivos y redistributivos que permitan a todos los sectores movilidad ascendente y mejoramiento de sus condiciones de vida, sin grandes distancias. Revertir esa situación requerirá decisiones y acuerdos políticos audaces, capaces de afectar progresivamente las reglas sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico.

## VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

Para el período 1990-2003, el *Décimo Informe Estado de la Nación* señaló, como principal tendencia del desempeño nacional en materia de equidad e integración social, una desconexión entre la expansión de capacidades en desarrollo humano y el logro de resultados positivos en el ámbito de la equidad. Aunque el país mostró avances importantes en la ampliación de las capacidades de sus habitantes (salud, educación, vivienda) la sociedad también se volvió menos equitativa, pues se ensancharon las brechas entre grupos sociales en cuanto a ingresos, empleo y educación. Otra tendencia significativa reseñada en aquel Informe fue el aumento de la inversión social en los años noventa, que tuvo un notable efecto redistributivo pero no pudo compensar el incremento de la desigualdad en los ingresos. Esto se

debió, en buena parte, al hecho de que la inversión social es una condición necesaria, pero insuficiente, para resolver el problema de la desigualdad. El origen de esta última está en la economía, específicamente en el mercado laboral, que exhibe grandes debilidades, sobre todo para generar empleos de calidad. En la última década el empleo formal creció, pero el informal lo hizo con mayor dinamismo, mientras el empleo agropecuario disminuyó y las brechas salariales se incrementaron. Otras causas que explican la falta de conexión entre capacidades y mayor equidad fueron la distribución desigual que operó en la ampliación de capacidades, a favor de los grupos de mayores ingresos, y la ausencia de una estrategia de combate a la pobreza sostenida y de largo plazo.

## ASPIRACIONES

### » ENTORNO DE EQUIDAD CRECIENTE

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

### » INTEGRACIÓN

Integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población tradicionalmente excluidos, mediante acciones de combate a la pobreza, la participación y el acceso a los derechos; al menos la no generación de exclusión social ni pobreza adicionales<sup>2</sup>.

### » OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Oportunidades ampliadas para el acceso de la población a servicios sociales de calidad que mejoren sus condiciones de vida, apoyen los procesos de movilidad y ascenso social y reduzcan las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas<sup>3</sup>.

### » SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población<sup>4</sup>.

CAPITULO  
2Equidad  
e integración social**Introducción**

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano, y corresponde en este capítulo ofrecer un balance del año 2006 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que aquí se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

El estudio de la información se organiza 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, 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 residencia, género, 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 oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo está organizado en tres apartados principales. El primero da cuenta de los logros del país en materia de expansión de capacidades básicas en desarrollo humano. En la segunda parte se analizan las brechas más relevantes en el acceso a las oportunidades para que los individuos y grupos sociales desplieguen sus capacidades (brechas de ingreso, de acceso a empleo, educación, salud y por razones de edad, sexo y ubicación territorial). Por último, la tercera sección examina los obstáculos que enfrenta Costa Rica para financiar de manera sostenida sus avances en desarrollo humano y encarar nuevos desafíos.

Para la valoración del año 2006, el capítulo da cuenta de la ocurrencia o no de cambios significativos en las principales tendencias de la expansión

de capacidades y distribución de oportunidades prevalecientes en el período 1990-2003, estudiadas por el Décimo Informe. Se busca, además, profundizar en un conjunto de temas específicos. En primera instancia se da seguimiento a los indicadores usuales sobre el estado de salud de la población, se agrega una análisis sobre la calidad de la salud percibida por las personas, se evalúa la sostenibilidad del seguro de salud y se profundiza en el principio de equidad que rige el sistema, para lo cual se introduce un enfoque especial sobre diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud y se presentan los resultados de una investigación sobre cambios en la asignación del gasto al primer nivel de atención. En cuanto a la educación, se da seguimiento a indicadores básicos de escolaridad, coberturas y rendimiento del sistema educativo, ahondando en el tema de la calidad de la educación mediante un estudio cualitativo que analiza brechas entre las funciones que deben cumplir los directores de colegios públicos y el perfil real que estos tienen en la práctica. Respecto al acceso a una vivienda digna, se aborda el déficit cualitativo que sufre el país y se exponen los hallazgos de un trabajo que explora posibles escenarios financieros, en los que se combinan distintas fuentes de recursos, que permitirían resolver el problema de los asentamientos en precario en los próximos años. En materia de seguridad ciudadana se comentan los resultados de una medición reciente

sobre cómo percibe la población el problema de la inseguridad, así como las relaciones que se dan entre delitos violentos y desigualdad.

En el tema de pobreza, a los indicadores habituales de incidencia, vulnerabilidad, intensidad y severidad, se agrega una medición sobre pobreza relativa y un perfil de los hogares vulnerables, y se construyen algunos escenarios prospectivos acerca del impacto que en el corto plazo podrían tener sobre este fenómeno algunas políticas sociales y económicas. Asimismo, bajo el enfoque de “exclusión social” se indaga la situación de los denominados “hogares excluidos”, cuya condición trasciende la pobreza y los convierte en una especie de “núcleo duro e irreversible”, cuya atención requiere políticas de mediano y largo plazo orientadas a introducir cambios sustanciales en su inserción laboral. En el caso de la desigualdad por ingreso, el seguimiento de los indicadores regulares es complementado con nuevas mediciones a partir del consumo de los hogares. Además se continúa explorando sus causas, a la luz de investigaciones basadas en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, realizada por el INEC en el 2004. En torno a las brechas territoriales y laborales se analiza la forma en que se distribuye el empleo informal en las regiones y se da seguimiento a los indicadores usuales de ingreso y educación. En esta misma línea, se presenta un apartado de brechas sobre género.

Por último, se da seguimiento al tema de la sostenibilidad de la inversión social. Específicamente se mide el efecto de las medidas de contención del gasto público sobre la inversión social, se evalúa el financiamiento del Fodesaf en el 2006 y se ahonda en la cobertura, acceso, filtraciones y perfil de los beneficiarios de los programas sociales de combate a la pobreza, así como en el impacto de estos últimos en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

### Acumulación de capacidades en el 2006

Para que las personas puedan hacer o conseguir las cosas que quieren y valoran (*funcionamientos concretos*)

es indispensable que tengan una vida larga y sana, desarrollen destrezas y conocimientos, generen ingresos autónomos y estén libres de amenazas a su integridad física y patrimonial. Este apartado ofrece un balance general acerca de las principales tendencias que el país viene mostrando en estas materias, y que resultan imprescindibles para que la población pueda aprovechar mejor las oportunidades que brinda el crecimiento económico. El logro de estas condiciones no depende solo del empeño individual, sino también del esfuerzo colectivo que se materializa en la inversión social. El análisis del 2006 mantiene como referencia las tendencias reseñadas en los últimos años y se concentra en las variaciones significativas de la coyuntura anual.

### Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas tengan una vida larga y sana, y puedan realizar lo que desean y valoran. En torno a esta aspiración básica del desarrollo humano, el Informe examina los resultados obtenidos por el país en términos del estado de la salud de la población y el desempeño del sistema de atención de la salud, teniendo como punto de partida, para este último, sus principios constitutivos, a saber: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento, los que a su vez deben garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

En el 2006 las principales tendencias sobre el estado de la salud de la población no mostraron cambios relevantes respecto a lo que se ha venido señalando en ediciones anteriores. La mortalidad infantil se mantuvo en niveles inferiores a 10 por mil nacidos (9,7) y la esperanza de vida siguió siendo una de las más elevadas, 79,0 años para ambos sexos (76,6 los hombres y 81,6 las mujeres). Esta medida, además de expresar la longevidad de la población, resume las condiciones de mortalidad imperantes, en las cuales tampoco hubo cambios significativos (datos en el Compendio Estadístico). Lo que sí llama la atención en el 2006 es la caída que experimentó

la tasa de fecundidad, y que dio lugar a un nuevo mínimo histórico, de 1,9 hijos por mujer; habrá que profundizar en el análisis de este resultado para entender sus implicaciones en la actual coyuntura demográfica del país.

En las enfermedades transmitidas por vectores tampoco hubo cambios relevantes en las tendencias. En cuanto al dengue, siguió manifestándose el comportamiento cíclico de la epidemia: a diferencia del año 2005, cuando se presentó el mayor número de casos desde 1993, en el 2006 se notificaron 12.052 casos, que implican una disminución del 68,2% y una situación similar a la ocurrida en el 2004. Por lo tanto, es de esperar que la incidencia vuelva a incrementarse en el 2007, salvo que el país realmente se comprometa a poner en marcha una estrategia que combata esta enfermedad desde diversos frentes, tal como se recomendó en el Duodécimo Informe. La enfermedad diarreica aguda es la segunda causa de morbilidad en el registro colectivo del grupo de enfermedades de declaración obligatoria desde 1998. Para atender esta situación, en el 2006 se conformó una comisión para su vigilancia epidemiológica (Ministerio de Salud, 2007).

Respecto a la salud de los niños, desde el 2003 el Programa Ampliado de Inmunizaciones mantiene coberturas nacionales cercanas al 90% en la mayoría de las vacunas. Asimismo, el Ministerio de Salud trabaja en la elaboración de un “Plan de Vacunación para el Desarrollo Humano”, con el fin de incorporar cuatro nuevas vacunas en el esquema básico: contra varicela, neumococo, tos ferina y rotavirus. Las dos primeras ya fueron aprobadas por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (Ministerio de Salud, 2007). La Encuesta Nacional de Necesidades en Salud Familiar, realizada por el mismo Ministerio en el 2006 con una muestra de población atendida por los Ebais, encontró que si bien respecto a la cobertura de vacunación el 91,9% de los menores de un año tiene el esquema completo, conforme aumenta la edad este indicador va disminuyendo, hasta llegar al 65,4% en las personas de 10 a 15 años,

debido en gran parte a que los padres y encargados no mantienen los registros de vacunación (Ministerio de Salud, 2006). Resulta indispensable determinar si esta situación está reflejando algo más que un problema de registro, para reforzar controles sobre posibles factores adicionales que podrían abrir peligrosos portillos a la aparición de brotes de enfermedades ya controladas por el sistema de salud.

En materia de nutrición de la población infantil, un análisis de la dieta de

los niños y niñas efectuado en el 2006 evidenció una notable mejoría en el estado nutricional relativo al hierro, como resultado del programa de fortificación de alimentos desarrollado por el Ministerio de Salud (recuadro 2.1).

En lo que concierne al desempeño de los servicios de salud, las evaluaciones institucionales siguen aportando información que permite hacer llamadas de atención con respecto a la calidad de los servicios. Las evaluaciones de los compromisos de gestión para las

áreas de salud y hospitales, que realiza la CCSS, continúan señalando problemas asociados a las “puertas de entrada al sistema”: las deficiencias de la atención en consulta externa siguen reflejándose en una mayor producción hospitalaria de los servicios de emergencia, especialmente en los hospitales regionales y periféricos. En general se mantienen coberturas altas en todos los programas, no así en las coberturas con calidad; las más bajas corresponden a niños de uno a siete años, adolescentes, atención posparto y atención a adultos mayores de 65 años (CCSS, 2007b). En cuanto a los Ebais, que son evaluados por el Ministerio de Salud, los rubros que siguen mostrando mayores deficiencias son: planta física, recursos humanos (carencia de personal y sobrecarga de trabajo), participación social, programación y administración (falta de mapas actualizados de población, desconocimiento de cobertura y adecuación de planes de acción). Los programas mejor evaluados son “atención integral del niño y la niña” y la “consulta de control prenatal y atención posparto y post-aborto”, mientras que la “atención integral de la mujer de 20 a 49 años” y la “atención integral del adolescente” mantienen puntuaciones bajas, aunque el último de estos rubros mejoró con respecto a la última medición. Temas como la falta de consejerías en salud sexual y reproductiva, así como la salud oral, destacan entre las principales deficiencias (Ministerio de Salud, 2007).

A continuación se da seguimiento a los principios de solidaridad y sostenibilidad financiera del sistema de salud. Más adelante se aborda el principio de equidad, desde dos perspectivas: el desempeño del modelo de atención, a fin de indagar si existen o no diferencias territoriales importantes en el funcionamiento de las áreas de salud y los posibles factores asociados, y la asignación de recursos, en procura de conocer cuánto ha avanzado el sistema de salud, desde que inició el proceso de reforma en 1994, en mejorar la asignación de los recursos entre los distintos niveles de atención y entre las áreas de salud del primer nivel.

#### RECUADRO 2.1

### La anemia en Costa Rica: ¿el fin de una larga historia?

Gracias a que ha realizado encuestas de nutrición desde 1966, Costa Rica ha podido llevar un seguimiento, no muy regular pero sí de mucha importancia, sobre la dieta y el estado nutricional de su población. Desde la primera encuesta, y en forma consistente con los registros de los servicios de salud, la anemia por deficiencia de hierro viene reportándose como uno de los problemas nutricionales más prevalentes y serios del país, que afectan en mayor grado a niños lactantes, preescolares y mujeres embarazadas, así como a la población rural (Ascencio, 1999; Ministerio de Salud, 1997; OPS-Ministerio de Salud, 2003). Según la última encuesta, en 1996 uno de cada cuatro niños de edad preescolar presentaba anemia (Ministerio de Salud, 1997), a pesar de los grandes avances en las condiciones de salud e higiene experimentados por la población entre 1966 y ese año.

La deficiencia de hierro es la carencia nutricional más frecuente y la principal causa de anemia en el mundo, con incidencia en porcentajes elevados de la población de los países en desarrollo, y aun los países más ricos no escapan a este problema (Olivares y Walter, 2004). La investigación científica de las últimas dos décadas logró dilucidar con gran detalle los graves y variados efectos que esta enfermedad genera, y que incluyen el desarrollo cognitivo y motor del ser humano, particularmente durante los dos primeros años de vida, pero con repercusiones que han sido detectadas incluso en adultos. Los efectos

negativos se observan en el desempeño escolar, la capacidad de trabajo físico, el crecimiento, la actividad motora espontánea, el sistema inmunológico y la susceptibilidad a infecciones, entre otros daños irreversibles.

A raíz de la persistencia del problema en Costa Rica, se tomó la decisión de fortificar con hierro (y otros nutrientes detectados como deficientes en la dieta de la población) algunos alimentos de amplio consumo nacional. A la fecha no se ha evaluado el impacto de esta intervención, que abarca prácticamente a toda la población. No obstante, en el 2006 se repitió un estudio realizado en las “comunidades centinela” del Ministerio de Salud, para valorar si se detectaban cambios en la prevalencia de anemia en la población preescolar, entre el 2000 y el 2006. El análisis de la dieta de los niños evidenció que están consumiendo los alimentos fortificados, y resultados preliminares muestran una notable mejoría en el estado nutricional relativo al hierro en este grupo, pues en las comunidades estudiadas la prevalencia de anemia fue inferior al 5%. Esto sugiere que el programa de fortificación podría ser, al menos parcialmente, responsable de este avance. La disminución en la prevalencia de anemia es un logro significativo, que podría estar reflejando la superación de un problema que la población costarricense venía sufriendo desde mucho tiempo atrás.

Fuente: Muñoz, 2007.

### Ampliación de las coberturas y sostenibilidad financiera: dos desafíos estratégicos de la seguridad social

Un principio básico sobre el cual el sistema de seguridad social sustenta su modelo de atención es el de la universalidad, que plantea el acceso de toda la población a los servicios que presta el seguro social, con lo cual se reconoce la salud como un derecho fundamental de las personas. En 2006 el seguro de salud alcanzó una cobertura contributiva del 87,5% de la población, similar al promedio de los últimos quince años. Por condición de aseguramiento, un 26,2% es asegurado directo, un 11,5% asegurado por cuenta del Estado, un 6,3% pensionado, un 43,6% tiene seguro familiar y un 12,5% no está asegurado. Visto desde la PEA, el seguro de salud cubre al 57,8% del total, al 64,3% de la PEA asalariada y al 48,1% de la no asalariada; todas estas coberturas crecieron en el 2006

con respecto al 2005. Por ramas de actividad, las que mostraron mayores aumentos de trabajadores asegurados son comercio, actividades inmobiliarias y construcción, lo cual está asociado a la importante expansión económica que estos sectores tuvieron en ese año. Esto se combina, además, con las estrategias institucionales orientadas a incrementar la afiliación, un esfuerzo que debe sostenerse y ampliarse, especialmente si se considera que la cobertura de la PEA no asalariada sigue siendo inferior al 50% y que en la PEA asalariada se ha reducido en 11,1 puntos porcentuales en comparación con 1990.

En el seguro público de pensiones<sup>5</sup>, la cobertura alcanza apenas a un 49,6% de la PEA total (59,3% asalariada y 30,0% no asalariada). No obstante, hay que destacar el aumento que se ha registrado en los últimos años en el aseguramiento de la PEA no asalariada, que pasó de 21,7% en 2004 a 30,0% en 2006, aunque sigue siendo muy bajo.

En lo que respecta a los ingresos reportados de los trabajadores inscritos en el seguro de salud, la mitad tiene ingresos inferiores a 160.000 colones mensuales y un 19,3% recibe menos de 100.000 colones. Entre las escalas de salarios más bajas (inferiores a 100.000 colones) están el 76,2% de los trabajadores de servicio doméstico asegurados y el 95,4% de los adscritos a convenios especiales. El cuadro 2.2 muestra la distribución de los trabajadores asegurados según escalas de salarios mensuales y los sectores institucionales en que se clasifican.

Como se ha mencionado en anteriores ediciones de este Informe, la sostenibilidad financiera de la seguridad social se ha visto amenazada por problemas en los aportes, como la evasión y la morosidad del sector patronal, la deuda del Estado y los bajos niveles de aseguramiento de los trabajadores no asalariados. Al finalizar el 2006, la deuda total del Estado con la CCSS ascendía

CUADRO 2.2

#### Población ocupada total y asegurada en el seguro de salud de la CCSS, por sector institucional, según rango de salario mensual. Junio de 2006

(totales y distribución relativa por sector)

Rango	Total de trabajadores	Empresa privada	Instituciones autónomas	Gobierno Central	Servicio doméstico	Cuenta propia	Convenios especiales <sup>a/</sup>
	1.143.312	662.261	119.773	105.650	8.735	170.411	76.482
Menos de 60.000	75.683	8,8	4,3	2,6	20,3	2,6	4,7
60.001 a 80.000	101.469	4,5	1,5	0,6	39,0	1,0	84,0
80.001 a 100.000	43.433	5,1	1,1	0,6	16,9	0,7	6,7
100.001 a 120.000	163.783	8,1	1,3	0,8	9,7	62,8	0,2
120.001 a 140.000	112.902	11,1	1,5	3,0	6,2	19,1	1,3
140.001 a 180.000	170.499	22,2	5,2	9,0	5,3	3,7	1,4
180.001 a 250.000	165.597	17,6	12,0	21,4	1,8	6,7	0,3
250.001 a 350.000	119.916	10,3	19,1	23,8	0,6	1,7	0,8
350.001 a 500.000	90.407	6,0	19,8	23,3	0,1	1,2	0,3
500.001 a 1.000.000	73.075	4,6	24,1	12,0	0,0	0,3	0,3
Más de 1.000.000	26.548	1,7	10,1	3,0	0,0	0,1	0,1
<b>Población ocupada según EHPM<sup>b/</sup></b>	<b>1.635.827</b>	<b>933.100</b>	<b>124.113</b>	<b>128.561</b>	<b>95.637</b>	<b>354.416</b>	

a/ El programa de convenios de aseguramiento colectivo fue concebido en especial para el aseguramiento de campesinos, aunque posteriormente se ha extendido a diversos grupos de trabajadores independientes.

b/ Se refiere al total de ocupados estimado por la Encuesta de Hogares (EHPM). Esta fuente desagrega el sector público en Gobierno Central, instituciones autónomas y municipalidades. Sin embargo, la CCSS solamente registra las dos primeras. Por esta razón, se excluye el dato de las municipalidades, que asciende a 11.210 personas.

Fuente: CCSS, 2007a y EHPM del INEC.

a 432.804,9 millones de colones, equivalentes a un 78,1% de los ingresos efectivos del seguro de salud; esta cifra implica un aumento de 131.299,9 millones de colones con respecto al 2005, un 31,2% en términos reales. De ese total, 268.569,5 millones corresponden a la deuda del Fodesaf por la atención de la población indigente (asegurados por el Estado) y de pacientes en fase terminal (un 35,3% equivale a intereses acumulados); 62.541,7 millones a la deuda que arrastra el Estado por la transferencia de los empleados del Ministerio de Salud que tenían a cargo el programa de atención primaria; 34.155,1 millones a la deuda del Gobierno Central por las cuotas del Estado como patrono y los restantes 67.538,6 millones a otras deudas. En este mismo año, la morosidad patronal con la CCSS acumulada por concepto de cuotas obrero-patronales y de la Ley de Protección al Trabajador ascendió a 74.370 millones de colones. Es importante mencionar que durante el 2007 la CCSS mantuvo negociaciones con el Ministerio de Hacienda para suscribir un convenio de pago (F<sup>6</sup>: Ugarte, 2007). Ese acuerdo se firmó en el mes de agosto y ascendió a 185.178,9 millones de colones, destinados sobre todo a cubrir parte del monto correspondiente a los asegurados por el Estado (120.086,2 millones de colones por concepto de cuotas y 10.095,4 millones por servicios de administración de Fodesaf). El Ministerio de Hacienda desembolsará 105.000 millones de colones entre el 2008 y el 2010 por medio de títulos valores de deuda interna, y el monto restante se amortizará de igual manera, en cuotas anuales de 8.000 millones.

La importancia de reducir la deuda del Estado con la CCSS, y de fortalecer tanto la inversión social en salud como la sostenibilidad financiera del sistema, se comprende mejor cuando se observan las tendencias que ha mostrado la inversión social en salud en los últimos veinte años. Un estudio reciente sobre el impacto redistributivo de la política social, realizado en el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos”, destaca que entre 1988 y 2004

se dio una contracción real de los recursos del sector salud: “la expansión real de los recursos por habitante para los programas de atención primaria y para la rectoría del sector salud no fueron suficientes para contrarrestar la caída en los recursos dirigidos a la atención curativa y, sobre todo, a los programas de nutrición. Esto provocó que el gasto per cápita en salud se redujera a una tasa anual de 1% entre 1988 y 2004, lo que hizo perder participación al sector salud dentro de la inversión social total, de 36% a solo 31% entre esos años. Los datos indican que, no obstante la contracción, los programas de este sector, junto con los de educación, fueron los que mejoraron más su capacidad distributiva y contribuyeron a mitigar el aumento de la desigualdad en el país” (Trejos y Sáenz, 2007). Entre 1988 y 2004 todos los programas del sector salud mantuvieron su progresividad, tanto los de atención primaria como los servicios de hospitalización y consulta externa. Sobre este último servicio, que fue el que mostró mayor aumento de la progresividad, se enciende una señal de alerta orientada a indagar mejor las causas de ese incremento, por cuanto podría estar reflejando una salida de usuarios hacia los servicios privados. De ser ese el caso, se estaría ante una mejora perversa de la progresividad, basada en un deterioro de la calidad y oportunidad de los servicios (Trejos y Sáenz, 2007).

### El país avanza en mediciones sobre calidad de la salud percibida por la población

El sistema de salud no solo tiene que brindar acceso a los servicios de salud a toda la población, sino que debe mantener condiciones de equidad y calidad en los mismos, especialmente cuando hay problemas recurrentes que indisponen a los usuarios y afectan su derecho a la salud, como los retrasos en la atención y las llamadas listas de espera (recuadro 2.2). En la novena edición de este Informe se documentaron algunos instrumentos que se venían utilizando en el sistema de salud, para medir la satisfacción de los usuarios y su percepción acerca de la calidad de los servicios que

les son ofrecidos. Se mencionaban, por ejemplo, las encuestas de satisfacción de los usuarios, el índice de calidez humana y la información sobre quejas de las contralorías de servicios en los centros de salud. Asimismo, se llamaba la atención sobre la necesidad de ampliar y diversificar este tipo de instrumentos. En el 2006 se dieron avances en este sentido, dentro y fuera del sistema de salud, con distintas metodologías. Al interior del sistema destaca la realización de la “Encuesta de necesidades en salud familiar”, por parte del Ministerio de Salud (2006), que se aplicó a la población adscrita a los Ebais, y que además indagó acerca de la valoración que hacen los mismos servicios de salud sobre la calidad de la atención brindada en el marco de los compromisos de gestión. Fuera del sistema, en el 2006 se llevó a cabo también la primera “Encuesta nacional sobre percepciones de la salud de la población”, efectuada por el programa de Maestría en Economía de la Salud de la Universidad de Costa Rica.

Entre los hallazgos de la “Encuesta de necesidades en salud familiar”<sup>7</sup> destaca el hecho de que un 19,5% de las personas que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) no están protegidas por algún tipo de seguro. Además se identificaron problemas de cobertura de los adolescentes entre 10 y 19 años, especialmente en el acceso adecuado a los servicios de salud sexual y reproductiva, así como bajos porcentajes de hogares (apenas un 10,9%) que dicen haber recibido información sobre estilos de vida saludables por parte del personal del Ebais en la visita domiciliar. Esto último llama la atención, dado que se trata de una labor fundamental del personal de las áreas de salud (Ministerio de Salud, 2006).

En cuanto a la percepción sobre la calidad y el acceso a los servicios de salud hay una calificación “buena” en un porcentaje importante de las personas (79,8%), lo cual se relaciona especialmente con lo que éstas consideran “buen trato y disponibilidad del personal a contestar preguntas”. La falta de cupo en el consultorio y la carencia de seguro destacan como los principales

## RECUADRO 2.2

**Listas de espera en la CCSS: un problema sin resolver**

El tema de las listas de espera en los servicios de salud y la calidad de la información al respecto ha sido planteado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*. En enero del 2006, mediante el voto 06-0000003, la Sala Constitucional llamó la atención a las autoridades de la CCSS sobre la necesidad de resolver los problemas de listas de espera para cirugías y atención de exámenes especializados, que violentan el derecho fundamental de las personas a la salud pública. Asimismo, la Sala indicó que es un deber y una responsabilidad de los jerarcas tomar las medidas administrativas y organizacionales pertinentes para poner fin a la prestación tardía de los servicios. Un estudio realizado en mayo del 2007 por el Área de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República (CGR), sobre los factores que inciden en los tiempos y listas de espera de los servicios de consulta externa, cirugía de ortopedia y servicios de ultrasonido en los hospitales San Juan de Dios y México, determinó que el tema requiere un abordaje integral, dado que en él intervienen distintos factores que ocasionan la persistencia del problema, y en virtud de que las diversas medidas que se han tomado en los últimos años, no parecen estar atendiendo las causas de fondo. Entre esos factores destacan, a criterio de la CGR, los siguientes:

- Carencia de recursos humanos en las especialidades de anestesia y neurocirugía.
- Debilidades importantes en la red de servicios de la CCSS, que genera saturación en los hospitales nacionales.
- Obsolescencia de los equipos de ultrasonido general.
- Carencia de información confiable y suficiente para la toma de decisiones en el manejo de las listas de espera.

Si bien, como lo ha señalado la Sala Constitucional, este es un problema que lesiona el derecho de las y los ciudadanos a la salud, también debe plantearse como un cuello de botella que lesiona el principio de equidad del sistema, por cuanto los retrasos siempre colocan a los servicios en la disyuntiva de a quién atender primero, entre ciudadanos que tienen los mismos derechos. ¿Cuál es la mejor forma de abordar este problema? La respuesta a esta pregunta se debe obtener por medio de un debate que no se ha emprendido debidamente en el país. En muchos casos se han ofrecido respuestas que, lejos de resolver el problema, lo han agravado, como sucedió con la creación de “programas especiales”, que más bien han provocado incentivos perversos (formas poco transparentes de pago de horas extra, compra de servicios privados, etc.). Los hallazgos del estudio realizado por la CGR

sugieren la necesidad de profundizar en el estudio de las formas e instrumentos más adecuados para atender la problemática y el uso de las listas de espera como medio de racionamiento de los servicios, en un sistema que no logra satisfacer toda la demanda. Muy poco se han desarrollado estudios de demanda insatisfecha o de costo-efectividad, análisis de la calidad de la información de referencia y contrarreferencia, o de las orientaciones que ha venido tomando la formación de especialidades médicas en los centros de educación superior y que están dando lugar a un rezago en la generación de estas. Asimismo, al interior del sistema de salud tampoco se han evaluado adecuadamente los resultados de experiencias como las cooperativas de salud en materia de reducción de filas, incrementos en la satisfacción de los usuarios por el servicio brindado o el diseño de instrumentos novedosos como el expediente electrónico, que permite al médico ganar tiempo y prestar mayor atención a los pacientes. Este es un debate abierto que el país requiere desarrollar, a fin de abordar el problema desde una perspectiva estratégica y no solo con medidas de carácter coyuntural.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2007b.

aspectos que afectan la calidad (44,4% y 40,7% respectivamente). Esta percepción puede tener fundamento real en los problemas de sobrepoblación que parece estar dándose en algunos Ebais, en los que se rebasa el criterio definido cuando se cambió el modelo de atención, en el sentido de que para garantizar un servicio de calidad es importante mantener un máximo de 4.000 a 4.500 usuarios por Ebais (cuadro 2.3). El criterio original correspondía a un tamaño de población “ajustada por riesgo”, lo cual no siempre se ha cumplido, en parte porque en muchas áreas no se aplican o usan censos de población locales y regulares, que sir-

van como insumos para el diseño de una mejor planificación de los servicios y una atención adecuada al perfil de necesidades de salud de la población.

Con respecto a las percepciones que tienen las y los costarricenses sobre su salud, una encuesta realizada en el 2006 a mil personas mayores de 18 años, con un instrumento especializado para tales efectos (consúltese el Anexo Metodológico), permitió construir varios índices sobre calidad de la salud percibida por la población. Estos índices varían en una escala de 0 a 100, donde 0 es “la peor salud” y 100 “la mejor”. Las puntuaciones obtenidas fueron de 71 para la salud general, 86

para la función física y 78 para la salud mental (cuadro 2.4) (Hernández, 2007).

Llama la atención que en todas las dimensiones evaluadas el resultado de los hombres fue superior al de las mujeres, y con valores estadísticamente significativos. La mayor diferencia se encuentra en la dimensión de dolor corporal (8 puntos), aunque “función social”, “rol físico” y “vitalidad” también presentaron elevadas discrepancias entre géneros.

Por grupos de edad se distinguen cuatro comportamientos. Primero, a mayor grupo de edad, menor es el valor de las dimensiones asociadas al componente físico. Segundo, pese a que

CUADRO 2.3

**Ebais con las mayores poblaciones adscritas identificados en las evaluaciones del Ministerio de Salud. 2004-2006**

Ebais	Área de salud	Población adscrita	Año evaluado
Fátima	Desamparados	26.207	2004
Guido 5	Desamparados	26.207	2004
Aurora	Heredia	21.202	2005
Mercedes 1	Carmen-Merced	19.067	2006
Norte	Alfaro Ruiz	15.105	2004
Los Corales	Limón	13.162	2006
Barreal	Heredia	11.646	2005
Guaitil	Acosta	10.921	2004
Pozos	Santa Ana	10.357	2005
Los Cocos	Limón	10.179	2006
Villa Ligia	Pérez Zeledón	9.804	2005
Coronado 16	Coronado	9.629	2006
San Rafael	Escazú	8.956	2006
Piedades	Santa Ana	8.666	2005
Katira	Guatuso	8.397	2004

Nota: La oferta alternativa de servicios públicos y privados muestra diferencias territoriales importantes entre los Ebais, que son más notables entre los ubicados en las zonas urbanas y las rurales.

Fuente: Ministerio de Salud.

CUADRO 2.4

**Percepción<sup>a/</sup> de la calidad de vida relacionada con la salud (CVRS), según dimensión. 2006**

Dimensión	Población total		Hombres		Mujeres	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Función física	86	22	88	21	83	23
Rol físico	79	36	82	35	75	38
Dolor corporal	72	28	75	27	67	29
Salud general	71	20	72	19	69	20
Vitalidad	72	22	75	21	68	22
Función social	83	22	86	20	79	23
Rol emocional	79	37	82	35	76	39
Salud mental	78	19	81	17	75	20

a/ Los datos provienen de la Encuesta Nacional de Salud de las familias costarricenses.

Fuente: Hernández, 2007.

no existe una tendencia clara del componente mental, el menor puntaje se encuentra en el grupo de mayor edad. Tercero, en el grupo de edad de 25 a 34 años hay un deterioro en la percepción de salud por parte de las mujeres, mientras que los hombres presentan una mejora, lo que podría explicarse porque esta etapa coincide con el período fértil de la mujer. Por último, aun cuando las

dimensiones que se relacionan con el componente mental son relativamente constantes a lo largo de la vida, las mujeres perciben primero un deterioro del rol emocional en el grupo de 45 a 54 años y una disminución todavía mayor en el grupo de 65 años y más de edad. La primera caída podría estar asociada a la etapa menopáusica y la segunda podría coincidir con el “síndrome del nido

vacío”. Estas diferencias, sin embargo, requieren mayor análisis (Hernández, 2007).

Esta medición, realizada por primera vez en Costa Rica, ha sido aplicada en numerosos países, entre ellos España, Chile y Canadá. En el gráfico 2.1 se muestran los puntajes de las ocho dimensiones por país. Costa Rica ocupa el primer lugar en las dimensiones de salud mental y vitalidad, y el segundo en salud en general. Se encuentra por debajo de las demás naciones en la escala de rol físico.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DE VIDA RELACIONADA CON LA SALUD

Véase Hernández, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

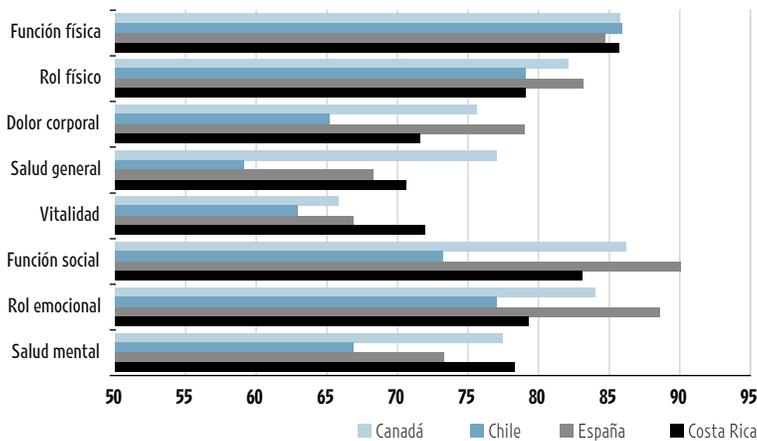
Los resultados de este tipo de mediciones deben motivar no solo el fortalecimiento de los instrumentos ya existentes, sino también la generación de otras herramientas complementarias, entre las que destacan, por ejemplo, las auditorías de calidad de los actos médicos, o bien la recuperación de prácticas internas del sistema de salud orientadas al cumplimiento de protocolos, como la realización de autopsias en los hospitales en porcentajes mínimos acordados con las normas internacionales. En el primer nivel, es importante también fortalecer esfuerzos de medición que permitan comparar los resultados que obtienen los servicios que se ofrecen en sedes de las áreas de salud de la CCSS, y aquellos que se brindan mediante convenios con la institución, entre los que figuran la medicina mixta, privada o de empresa, y las cooperativas de salud. Sobre el aporte de estas últimas, por ejemplo, el país tiene un debate pendiente (recuadro 2.3).

Diferencias territoriales en el funcionamiento de las áreas de salud

El sistema nacional de salud opera en tres grandes niveles de atención: el primer nivel, cuyos establecimientos son las áreas de salud, que tienen a los equipos básicos de atención integral

GRAFICO 2.1

### Puntuaciones medias de las dimensiones de la calidad de vida relacionadas con la salud, en países seleccionados



Fuente: Hernández, 2007.

RECUADRO 2.3

### La experiencia de las cooperativas de salud: un debate pendiente

Las cooperativas de salud se crearon en 1988, y contribuyeron a la consolidación del modelo de atención integral propuesto por la CCSS en el marco de la reforma del sector salud, a través del aumento de la productividad, calidad e impacto de los servicios en las condiciones de salud de la población. La gestión de los servicios ambulatorios de salud por medio de estas cooperativas debía conducir a una reducción de costos globales del sistema y a un uso más eficiente de sus recursos económicos y humanos (Picado, 1999). En la práctica han demostrado ser una alternativa viable, que se nutre de las ventajas del modelo de gestión cooperativa, el cual promueve procesos participativos en la toma de decisiones, incorpora a los trabajadores en la propiedad de la empresa y sirve como un espacio para la relación directa con la comunidad y sus organizaciones sociales. La administración de las clínicas por parte de cooperativas autogestionarias ha contribuido a reducir presiones y costos en los modelos de atención especializada, tanto por la cobertura que brindan a su población adscrita, como por el alto nivel de resolución que presentan. Entre los logros más importantes que el país ha obtenido con estas cooperativas de salud destacan las siguientes:

- Han reportado menores costos de sus servicios, con respecto a los de las clínicas administradas por la CCSS. Esto ha permitido disminuir los costos de operación del sistema de salud en forma global, debido especialmente a la reducción en la cantidad de referencias a los centros y en el tiempo de las listas de espera (Picado, 1999).
- Han obtenido resultados favorables en las evaluaciones de satisfacción de usuarios acerca de la calidad de los servicios, el tiempo de espera por la consulta médica y la atención recibida, entre otros aspectos.
- En materia de sistemas integrados de información, han desarrollado procesos automatizados de confección de expedientes médicos y odontológicos, así como de servicios de apoyo (laboratorio y farmacia), que inciden favorablemente en la atención de los pacientes.
- Han implementado exitosos programas de cirugía mayor ambulatoria en condiciones no hospitalarias<sup>8</sup>.
- Se han constituido en una alternativa que incorpora a la comunidad en la gestión de los servicios de salud.
- Han generado valores agregados que fortalecen una visión integral de la salud, como programas de estilos de vida saludables, ferias de la salud, grupos de actividad

(Ebais) como proveedores; el segundo nivel, compuesto por las clínicas y los hospitales periféricos y regionales, y el tercer nivel, conformado por los hospitales nacionales, generales o especializados, y los hospitales regionales. En total, el sistema cuenta con 10 instituciones especializadas y 129 establecimientos agrupados en tres redes o servicios integrados: la Red Este, liderada por el Hospital Calderón Guardia (servicio integrado 3); la Red Sur, encabezada Hospital San Juan de Dios (servicio integrado 2) y la Red Noroeste, bajo la coordinación del Hospital México (servicio integrado 1).

La atención primaria de salud, ubicada en el primer nivel de atención, tiene un papel central en el buen funcionamiento

física de tercera edad, grupos socio-educativos de hipertensos y diabéticos, entrega de medicamentos y toma de muestras de laboratorio a domicilio, visitas médicas a pacientes de riesgo, entre otros.

En el 2006, un informe de la CGR llamó la atención a la CCSS acerca de la necesidad de mejorar los sistemas de control y fiscalización administrativa de estas cooperativas. Este señalamiento es importante y debe servir como una coyuntura para que, en general, la institución promueva la integración de estas cooperativas al sistema de salud en todos los aspectos, e impulse un debate nacional acerca de sus contribuciones a la calidad de los servicios de salud. Por su base doctrinal y la experiencia que han acumulado en veinte años, es recomendable establecer con ellas alianzas estratégicas de mutua conveniencia que, con debidos controles, le permitan al Estado fortalecer y garantizar la sostenibilidad de sus políticas de salud, a la vez que cumple con los principios de la seguridad social.

Fuente: Elaboración propia con base en Becerra, 2007a y 2007b; Becerra et al., 2003; CCSS, 1996 y 2003; CGR, 2006b; Marín y Vargas, 1991; Mora y Li, 2005; Pérez y Salas, 2005; Picado, 1999.

del sistema, así como en la salud global de la población, puesto que sus funciones incluyen no solo la atención curativa, sino también la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, en diferentes escenarios (familiar, comunitario, educativo y laboral), todo ello desarrollado en un contexto de adecuada coordinación con el nivel de atención especializada. Este fue el objetivo del modelo de atención integral planteado en el proceso de reforma, que buscaba reforzar la atención preventiva e incorporar la promoción de la salud como un componente más de la oferta básica de servicios en este ámbito.

Para determinar el grado de cumplimiento de este objetivo es necesario evaluar el funcionamiento de las áreas de salud y, en particular, su capacidad de resolución, dado que la evaluación por sí misma es un instrumento clave para la mejora continua de la calidad de la atención y para posibilitar la toma de decisiones, con miras a optimizar los resultados del sistema de salud<sup>9</sup>.

Actualmente, muchos países utilizan como medida indirecta de la capacidad de resolución de la atención primaria, la actividad hospitalaria generada por problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios (PSSCA), conocida en la literatura internacional como “ambulatory care sensitive condition” (ACSC), o bien como “hospitalizaciones evitables” (para detalles metodológicos consúltase el capítulo 7). Este concepto se refiere a los procesos en que la atención ambulatoria efectiva y a tiempo puede ayudar a disminuir los riesgos de hospitalización, bien sea previniendo el inicio de la enfermedad (por ejemplo en los casos de padecimientos para los que existe una vacuna efectiva), tratando una enfermedad aguda (como la neumonía) o controlando una dolencia crónica (como la diabetes). Esta aproximación se basa en diversos estudios que han demostrado que las tasas elevadas de hospitalización por ACSC son indicativas de una atención ambulatoria subóptima, entendida como una atención inadecuada en tipo, localización, intensidad u oportunidad para el problema de salud que está siendo tratado. Este indicador ha probado

ser confiable para la medición del funcionamiento de la atención primaria, así como para realizar comparaciones espaciales y temporales (Aparicio y Morera, 2007).

En anteriores ediciones este Informe ha abordado temas relacionados con acceso y equidad en salud, documentando la persistencia de brechas entre territorios, géneros y grupos de edad. Con el fin de avanzar en esta línea, se actualizó un estudio realizado en el 2004, para identificar si existen diferencias entre las áreas de salud en el riesgo de hospitalización por PSSCA y, de darse esas diferencias, explorar los factores que podrían explicar esa variabilidad a partir de lo descrito en la literatura internacional. Aunque el estudio es una aproximación inicial a un tema complejo de analizar, los resultados obtenidos aportan información valiosa para establecer estrategias y priorizar intervenciones tendientes a disminuir las tasas de hospitalización por PSSCA. Los hallazgos más relevantes se destacan a continuación:

- De los casi dos millones de egresos hospitalarios generados durante el período 2001-2006 por los usuarios de la CCSS, el 5,8% (116.335) correspondió a códigos diagnósticos considerados como PSSCA.
- En el período 2001-2006, el 88% de las hospitalizaciones por PSSCA se concentraron en cinco categorías diagnósticas: enfermedades isquémicas del corazón, neumonía, enfermedades hipertensivas, complicaciones relacionadas con el apéndice y las enfermedades de esófago, estómago y duodeno. Por grupo diagnóstico, las mayores tasas se presentaron en las enfermedades isquémicas del corazón en personas mayores de 64 años, tanto hombres como mujeres. También se registraron altas tasas de hospitalización por enfermedades hipertensivas y por neumonía en niños y adolescentes.
- Las áreas de salud con menores tasas de hospitalización por PSSCA pertenecen en su mayoría a la región

Central Sur y al servicio integrado 2. Por su parte, las áreas con las mayores tasas están ubicadas mayoritariamente en las regiones Brunca y Central Norte, correspondientes a los servicios integrados 1 y 2. En el caso de la Brunca, este patrón podría estar asociado al menor desarrollo que ha mostrado el primer nivel de atención en esta región (cuadro 2.5).

- Utilizando el indicador de ingreso per cápita construido a partir de los datos de Carmona et al., (2005), se agruparon las hospitalizaciones de las 103 áreas de salud en cuartiles de ingreso y se calcularon las tasas de hospitalización ajustadas por edad, para cada sexo. Los resultados muestran que las áreas de salud con mayor ingreso per cápita presentan menor riesgo de hospitalización evitable, en relación con las de menor ingreso. Asimismo, los hombres del segundo cuartil de ingresos, seguidos por las mujeres del mismo grupo, son los que tienen las mayores tasas de hospitalizaciones evitables. Las brechas entre géneros se amplían conforme mayor es el nivel de ingreso per cápita: mientras las mujeres del primer cuartil tienen una tasa mayor en un punto porcentual que los hombres, los que pertenecen al cuarto cuartil superan en más de dos puntos porcentuales a las mujeres.
- El 38% de las áreas de salud tiene un índice de hospitalización que excede el valor de las hospitalizaciones esperadas, por lo que este grupo se considera como susceptible de intervención.
- Hay un patrón geográfico con tasas de hospitalización superiores al nivel nacional, ubicado especialmente en la región Brunca (mapa 2.1).
- Entre los factores que resultaron más explicativos de la variabilidad de las hospitalizaciones evitables entre áreas de salud están la edad, el sexo, la oferta de médicos, la cercanía al hospital, el nivel de ingreso per cápita y la tasa de mortalidad total del área de salud.

CUADRO 2.5

### Áreas de salud con las diez mayores y diez menores tasas de hospitalizaciones por problemas de salud susceptibles de cuidados ambulatorios (PSSCA). 2001-2006

Posición	Tasas de hospitalización bajas			Tasas de hospitalización altas		
	Área de salud	Región	Servicio integrado <sup>a/</sup>	Área de salud	Región	Servicio integrado <sup>a/</sup>
1	Heredia-Virilla	Central Norte	1	Chacarita	Pacífico Central	1
2	Desamparados 3	Central Sur	2	Limón	Huetar Atlántica	3
3	Valle La Estrella	Huetar Atlántica	3	Puerto Viejo	Central Norte	1
4	Goicoechea 1	Central Sur	2	Los Chiles	Huetar Norte	1
5	Acosta	Central Sur	2	Golfito	Brunca	2
6	La Fortuna	Huetar Norte	1	Corredores	Brunca	2
7	Aguirre	Pacífico Central	1	Coto Brus	Brunca	2
8	Guatuso	Huetar Norte	1	Grecia	Central Norte	1
9	Corralillo-La Sierra	Central Sur	2	Osa	Brunca	2
10	Mora	Central Sur	2	Garabito	Pacífico Central	1

a/ Los servicios integrados dividen al país en tres zonas geográficas, que agrupan a todas las áreas de salud que convergen en los tres hospitales nacionales: México, San Juan de Dios y Calderón Guardia (servicios integrados 1, 2 y 3, respectivamente).

Fuente: Aparicio y Morera, 2007.

La alta variabilidad territorial de las tasas de hospitalización evitable brinda suficiente solidez al indicador PSSCA para identificar áreas de mejora. Una reducción en este tipo de hospitalizaciones podría representar una mejora de la calidad de los servicios y una disminución en los costos personales y del sistema de salud. Si bien este indicador es un esfuerzo de aproximación que debe complementarse -en un contexto en el que resulta difícil contar con suficiente información a nivel de áreas de salud, lo que además limita la posibilidad de evaluar más integralmente el impacto de variables de intervención sobre su funcionamiento- los resultados obtenidos aportan información útil para identificar hospitalizaciones potencialmente evitables y atribuibles a la operación de las áreas de salud y del sistema en su conjunto.

#### » PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DIFERENCIAS TERRITORIALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ÁREAS DE SALUD

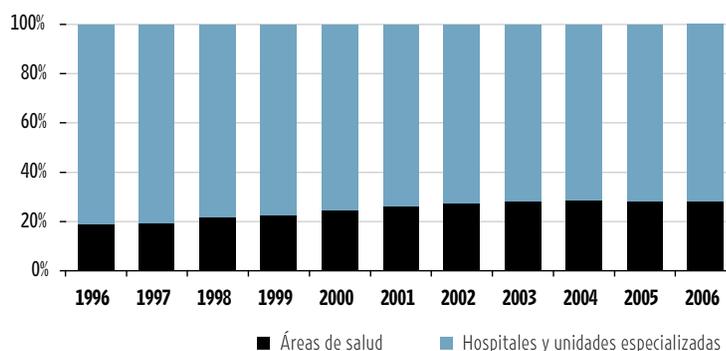
Véase Aparicio y Morera, 2007, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Pocos cambios en la distribución del gasto entre regiones y áreas de salud

El proceso de reforma en el sector salud tuvo como uno de sus principales

GRAFICO 2.2

### Gasto efectivo del seguro de salud, por tipo de centro de atención



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuesto, CCSS.

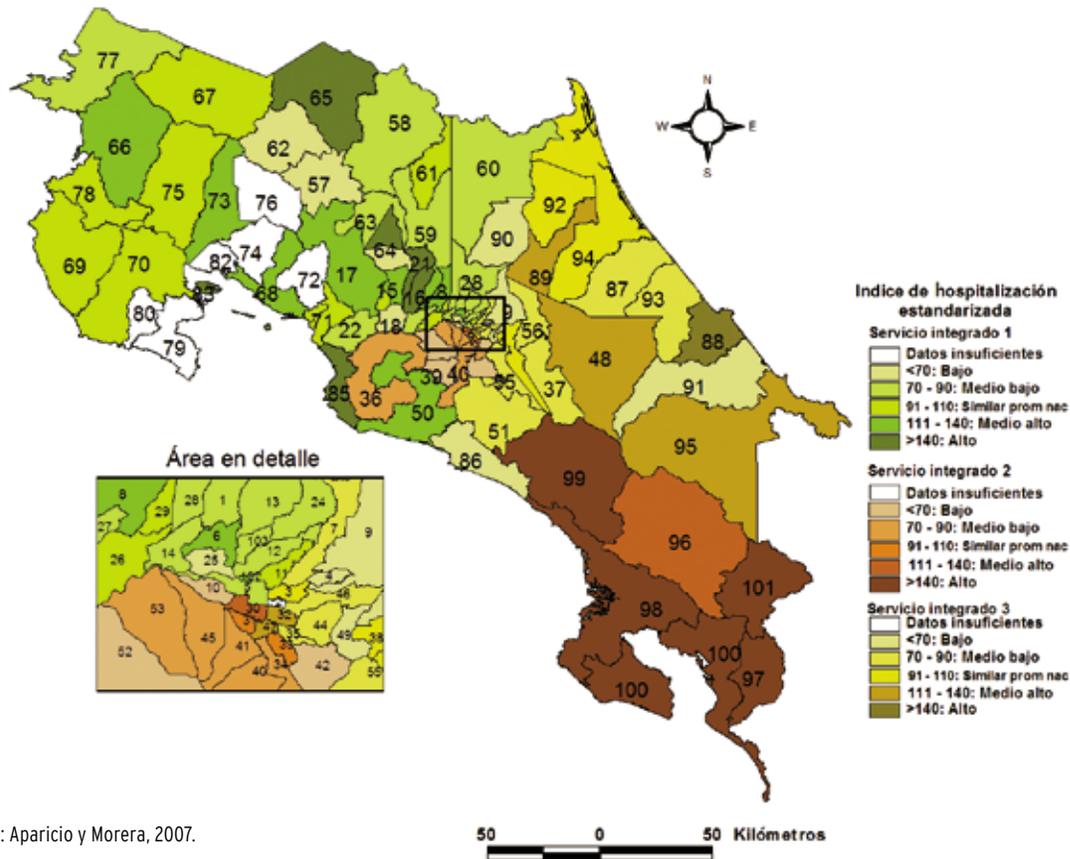
componentes la readecuación del sistema de asignación de recursos financieros (SARF), que propuso una asignación más eficiente y equitativa entre diferentes niveles de atención y entre unidades proveedoras de servicios. Los resultados de este componente han sido poco evaluados. Entre 1996 y 2006 hubo un aumento de los recursos del primer nivel, que pasaron de representar un 19,0% del gasto efectivo del seguro de salud, a un 28,1%. Este importante incremento, que implicó un crecimiento promedio

real anual de 9,9%, no logró modificar la estructura de gasto histórico de la CCSS, pues éste sigue concentrándose mayoritariamente en los hospitales (gráfico 2.2).

A diez años de la propuesta del nuevo SARF, no se ha realizado una evaluación sobre la equidad en la distribución del gasto entre las áreas de salud y el grado de avance en la implementación del nuevo sistema en el primer nivel. En esta materia los compromisos de gestión no muestran evidencia de que se haya dado una redistribución de

MAPA 2.1

### Índice de hospitalización estandarizada por área de salud, según servicio integrado. 2001-2006



Fuente: Aparicio y Morera, 2007.

recursos entre áreas de salud y entre regiones en el período de la reforma. Tampoco se dispone de información acerca de la efectividad de los recursos financieros para impactar las coberturas, la calidad y la salud de la población, en el contexto nacional. Los resultados de la reforma, por el contrario, han sido analizados en términos de cobertura, calidad, mejora de la gestión y reducción de la mortalidad, entre otras variables, tal como se ha consignado en anteriores entregas de este Informe.

Un reciente estudio de Vargas y Rodríguez (2007) examina el grado de avance del nuevo sistema de asignación de recursos y la capacidad de los recursos financieros para afectar resultados en atención primaria, además de algunas variables con potencial impacto sobre estos últimos. La investigación explora datos de gastos, de resultados y de variables asociadas a la gestión y a las características de la población,

para identificar posibles relaciones entre ellas<sup>10</sup>. Se eligió el período 2003-2005, porque el primer año marca la consolidación del proceso de apertura de áreas de salud, una vez completada la cobertura nacional, y el 2005 fue el último año para el que se dispuso de toda la información necesaria. La inestabilidad de algunos datos -producción y gasto, especialmente- hizo que se optara por trabajar con cifras trienales<sup>11</sup>. El principal hallazgo es que los cambios en la distribución de recursos financieros entre regiones, después del inicio de la reforma y hasta el 2005, no son cuantitativamente importantes. La región Central Sur fue la que sufrió el mayor cambio, con un aumento de 2,5 puntos porcentuales en su participación relativa dentro del total de recursos asignados al primer nivel<sup>12</sup>(gráfico 2.3); allí se abrieron ocho áreas de salud, con un total de 96 Ebais, lo que representa un tercio del total de la región. A

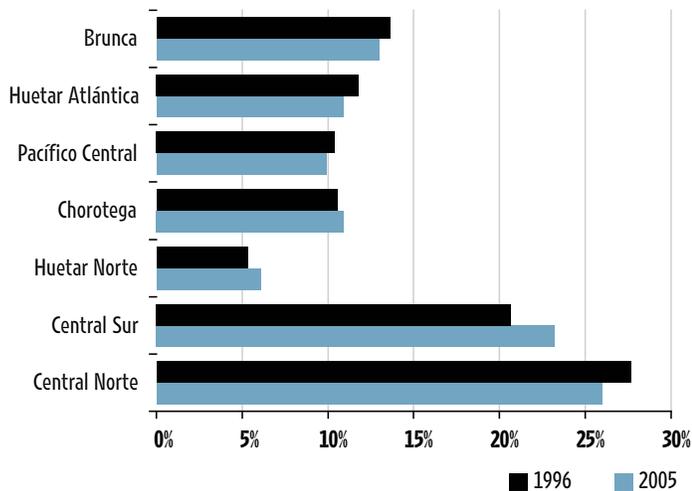
diferencia de otras regiones, donde la atención primaria estaba adscrita a los hospitales y las nuevas áreas de salud, en su mayoría, se crearon a partir del traslado de recursos desde los hospitales, en la Central Sur la instalación de las nuevas áreas se contrató externamente (Vargas y Rodríguez, 2007).

Los resultados observados en la distribución de recursos entre regiones y entre áreas de salud, antes y después de las propuestas del nuevo SAREF, sugieren un escaso margen de acción para reasignar recursos, pues a pesar de los cambios en el modelo de atención se siguen distribuyendo entre unidades, de manera muy similar al período prerreforma<sup>13</sup>. Esta situación probablemente encuentre explicación en las regulaciones para la contratación del recurso humano y en particularidades geográficas, que implican diferencias en los precios de los recursos (antigüedad y carrera profesional del recurso

GRAFICO 2.3

**Gasto corriente en prestación de servicios de salud, por regiones. 1996 y 2005**

(colones de julio de 2006)



Fuente: Vargas y Rodríguez, 2007.

humano, disparidades territoriales en precios de alquileres, etc.) y en la función de producción (traslados de equipo humano y material, en zonas rurales, entre otras)<sup>14</sup>. Estos factores inciden en los costos de producción, que difieren entre las áreas y se reflejan en la asignación de recursos.

Tras el análisis de correlación y de regresión se observa una asociación alta y significativa entre recursos económicos y resultados de las áreas de salud, especialmente en términos de cobertura total y producción de consultas. Lo contrario ocurre con la asociación entre cambios en la asignación de recursos per cápita y mejora en resultados, lo que sugiere una escasa capacidad de la asignación adicional para mejorar resultados. Se encontró una asociación negativa entre la densidad de población, la cobertura total y el índice de calidad, mediada por la variable población por Ebais, lo que llama la atención sobre la necesidad de revisar la asignación de Ebais a poblaciones de alta densidad, generalmente constituidas por grupos sociales en desventaja económica. Aunque los recursos económicos fueron la única variable significativa en la explicación de los resultados de las áreas de salud, los mismos aportan poco más del 50% de la variabilidad de la cobertura total, lo

que indica que existen factores aún no identificados que explican la otra mitad de la variabilidad de los resultados (Vargas y Rodríguez, 2007). Entre ellos es probable que se encuentren variables asociadas a la calidad de la gestión y a las características de la población. En la relación entre recursos financieros y resultados puede mediar, como efecto que crea confusión, la capacidad de gestión de los directores de las unidades: gestores más eficientes pueden ser también directores más hábiles para negociar recursos -humanos y materiales- para sus unidades. El estudio de Vargas y Rodríguez (2007) concluye que asignar recursos financieros adicionales al primer nivel, sin posibilidad de contratar más Ebais, tiene más efecto sobre costos que sobre resultados. Incrementar los fondos asignados a las unidades con más necesidad no muestra un impacto significativo sobre la producción y las coberturas con calidad, ni sobre el estado de salud de la población. El paquete de servicios ofrecidos en el primer nivel es limitado y los recursos adicionales asignados a las unidades, por encima del costo base, tienen escaso efecto sobre su producción y sobre la salud de la población. Otro hallazgo relevante es que no es viable establecer una tarifa per cápita estándar para las unidades de primer nivel, debido a los

distintos precios de los recursos productivos y a las diferencias en las funciones de producción de las unidades, esto último especialmente por las variaciones en la dispersión de la población.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAMBIOS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN SALUD, Véase Vargas y Rodríguez, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Acceso a una vida libre de amenazas**

Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Este derecho fundamental ha experimentado retrocesos y hoy la sociedad costarricense es más violenta que veinte años atrás. El Duodécimo Informe reportó pocos cambios en las tendencias reseñadas en el su décima edición, y planteó la preocupación por el incremento de los delitos contra la vida, entre los cuales destacan los homicidios dolosos y culposos, sobre todo estos últimos, así como por el aumento de las tasas de criminalidad y delincuencia, aunque comparativamente con otros países de América Latina siguen siendo de las menores.

**Fuerte incremento en la percepción de inseguridad ciudadana entre 2004 y 2006**

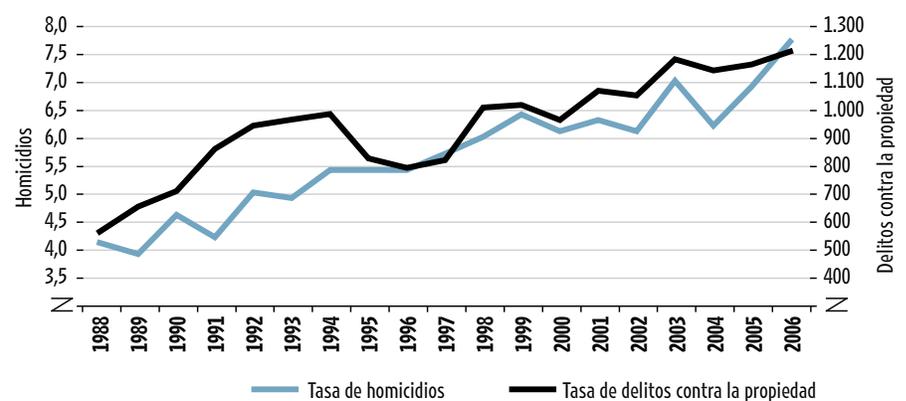
El *Décimo Informe Estado de la Nación* reportó que la inseguridad ciudadana figuraba como el principal problema nacional en las percepciones ciudadanas. Este hallazgo fue el producto de una medición sobre valores y comportamientos democráticos realizada en el país por Vargas y Rosero (2004), en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), que cubrió a once países de América Latina. El estudio agregaba que, si bien casi todas las personas pensaban que la delincuencia era una amenaza para el país, la mayoría aseguraba vivir en barrios seguros y sin pandillas. Además este tema fue ampliamente analizado por el PNUD en el año 2006.

Una nueva medición realizada por el Lapop en el 2006 encontró que entre 2004 y 2006 hubo un fuerte aumento en la sensación de inseguridad ciudadana. La proporción de personas que sienten el país amenazado por la delincuencia, y al mismo tiempo perciben sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales, hasta representar casi la mitad de la población. Estas personas constituyen un grupo que siente que la inseguridad ha llegado a su entorno inmediato. Paralelamente disminuyó el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros), que hace diez años eran el grupo más amplio. Mientras en el 2004 había casi 24 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos (59% a 36%), hoy en día tienen prácticamente el mismo tamaño (49% a 46%) (Rosero y Vargas, 2006). Otro hallazgo relevante del estudio es que la mayor sensación de inseguridad se relaciona con el aumento del porcentaje de personas que afirman que su barrio está afectado por la presencia de pandillas, el cual pasó de 31% a 36%. Asimismo, cuando se indagan los factores que más inciden en la alta percepción de inseguridad ciudadana, se encuentra que ésta se ha incrementado sobre todo entre las personas que viven en la ciudad capital, que han sido víctimas de delito y tienen menos confianza en sus vecinos, y también entre aquellas que muestran bajo apoyo al sistema. Otros factores, como ver noticieros en la televisión, también inciden, aunque más levemente (Rosero y Vargas, 2006).

Si bien continúa siendo válida la afirmación hecha por el estudio de Lapop en el 2004, en el sentido de que la percepción de inseguridad ciudadana es mayor que la tasa de victimización (personas que han experimentado un delito), en una perspectiva de mediano plazo la alta percepción de inseguridad corresponde a una tendencia de aumento de la tasa de delitos violentos, que se viene manifestando en las dos últimas décadas -tal como fue señalado en el Décimo Informe- y que aún se mantiene (gráfico 2.4). La información disponible sobre homicidios dolosos indica que Costa Rica posee una de las tasas más bajas

GRAFICO 2.4

### Tasa de homicidios dolosos y de delitos contra la propiedad (tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: Carranza y Solana, 2007, con datos de la Oficina de Estadísticas del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

de Centroamérica y de América Latina (Salas, 2007)<sup>15</sup>; además, las tasas más altas se concentran en algunos cantones: San José (13,3 por cien mil habitantes en el 2006), Limón (3,9), Carrillo (2,6), Garabito (2,4) y Corredores (2,1).

Asimismo, en años recientes las autoridades judiciales han venido denunciando acciones delictivas que adquieren mayores niveles de complejidad, asociados a temas como el tráfico de drogas (véase el capítulo 5) y el comercio de personas, así como incrementos en la incidencia de otras variables, entre ellas el uso de armas de fuego.

Dos últimos hallazgos importantes del estudio de Lapop señalan que, al igual que la medición del 2004, Costa Rica y Panamá son los países con las menores incidencias de delitos violentos en Centroamérica, y que en Costa Rica, a diferencia de otras naciones, el incremento de la percepción de inseguridad ciudadana no está fuertemente asociado a la demanda ciudadana por la acción al margen de la ley, ni al índice de confianza en la protección de derechos (Rosero y Vargas, 2006).

### Relaciones significativas entre desigualdad y delitos contra la vida y la propiedad

La investigación criminológica más reciente revela dos variables que tienen importante incidencia en las modalidades y tasas delictivas: la categorización de los países según su ingreso y el mayor

o menor grado de inequidad de la distribución del ingreso (altos, medios y bajos, según la clasificación del Banco Mundial). Respecto a la primera, los estudios comparativos han suministrado datos interesantes, como por ejemplo:

- Con excepción de Estados Unidos, todos los países de altos ingresos, o los considerados de alto nivel de desarrollo humano, tienen tasas delictivas más bajas que el promedio mundial.
- En contraste con lo anterior, todas las naciones que registran tasas de homicidio más altas que la media mundial, son de bajos o medianos ingresos.
- No obstante, en varias regiones del mundo hay países de medianos y bajos ingresos que muestran tasas de homicidio más bajas que la media mundial. Los casos de América Latina y el Caribe con esta posición ventajosa son: Bermuda, Costa Rica, Paraguay, Uruguay, Chile y Saint Kitts-Nevis. Por lo general, las tasas de homicidios tienden a ser particularmente altas en los países de medianos y bajos ingresos que han pasado por largos períodos de guerra civil o transición política, tales como Colombia, Sudáfrica, Guatemala y la Federación Rusa (Shaw et al., 2003).

Estos hallazgos permiten señalar que, si bien pertenecer al grupo de países de

bajos o de medianos ingresos no es una condición suficiente para tener una alta tasa de homicidios, si es un aspecto importante (Carranza, 2007).

Con respecto a la inequidad, la investigación criminológica ha avanzado correlacionando específicamente la desigualdad en la distribución del ingreso con el delito. Para Costa Rica, una investigación realizada para el Décimo Informe obtuvo una correlación significativa entre el coeficiente de Gini (distribución del ingreso) y las tasas de homicidio y de los delitos contra la propiedad más convencionales. La correlación para el período 1988-2003 arrojó un alto coeficiente (0,62 y 0,60, respectivamente). Al actualizar esta medición para el período 1988-2006 se observa que el resultado es aun más alto (0,73 para ambos tipos de delito) (Carranza y Solana, 2007). Hay estudios que han llegado a conclusiones similares en países de otras regiones del mundo (Bourguignon, 2001) y en Costa Rica el informe del PNUD (2006) sobre violencia también realizó un análisis en la misma dirección<sup>16</sup>. La asociación entre la desigualdad y el tema de los delitos violentos es una llamada de atención para que el país no deje de abordar el problema desde sus causas, un enfoque que en el pasado le ayudó a diferenciarse de otras naciones de América Latina y que tuvo por base el desarrollo de políticas sociales y económicas que permitieron ampliar las oportunidades de movilidad social de las personas -no aumentar las distancias entre los distintos sectores sociales- y sirvieron como mecanismos de prevención de la violencia.

### Acceso al conocimiento

Acceder al conocimiento y desarrollar destrezas que les permita a todas las personas vivir la vida que valoran es una aspiración del desarrollo humano. En el 2006, los indicadores de cobertura, rendimiento, repitencia y brechas del sistema educativo formal no mostraron cambios relevantes respecto de las principales tendencias reseñadas en los últimos informes (datos en el Compendio Estadístico). En esta edición se analizan indicadores y políticas relevantes para

conocer los avances y retrocesos del país en su esfuerzo por alcanzar la universalización de la enseñanza secundaria. En cuanto a la calidad de la educación, se da continuidad al tema del perfil de las y los directores de colegio planteado en el Informe anterior, esta vez mediante una investigación que indaga sobre las discontinuidades existentes entre las funciones y requisitos que formalmente ha establecido el Ministerio de Educación, por un lado, y el perfil que en la práctica tienen estos funcionarios, por el otro.

### Crece el porcentaje de población de 18 a 64 años con secundaria completa

En el 2006 la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años de edad fue de 8,6 años, que equivalen a un aumento de solo 1,4 años con respecto a 1990. Sin embargo, un hecho relevante es el avance que mostró el porcentaje de población de ese mismo grupo que tiene secundaria completa o más, al pasar de 25,1% en 1990 a 35,1% en el 2006, lo cual se suma al incremento en las tasas de cobertura de la educación regular, especialmente en el tercer ciclo. Cabe destacar también que en los últimos diecisiete años disminuyó el porcentaje de jóvenes de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja, de 20,9% en 1990 a 12,2% en 2006.

El incremento de la asistencia a la educación incidió en cambios significativos en los indicadores de participación laboral de la población. La tasa neta de participación por grupos de edad registró una caída muy importante en la población adolescente (12 a 17 años), pues pasó de 24,3% a 14,4% entre 1990 y 2006. En el caso de los hombres, el cambio fue de 34,7% a 20,2%, mientras que en las mujeres disminuyó de 13,1% a 8,1%. No obstante, también se dio un notable aumento en la tasa de desempleo abierto en el grupo de 12 a 17 años de edad, así como entre quienes buscan empleo por primera vez. Estas tendencias significan que, si bien un sector creciente de la población adolescente y joven se encuentra estudiando, los que se ven excluidos del sistema, educativo enfrentan crecientes dificultades

de inserción en el mercado laboral, en un contexto donde la calificación educativa es más valorada que en el pasado. Los cambios son congruentes con los aumentos en las coberturas del sistema, especialmente en preescolar y secundaria. En este último nivel, la tasa bruta de escolaridad (incluyendo educación tradicional y no tradicional) pasó de 85,8% en 2005 a 87,9% en 2006, y la tasa neta de 69,4% a 70,0%. Si se considera solo la educación formal, la tasa neta aumentó de 66,1% a 67,6%. Si se desagrega la secundaria se observa que, en el tercer ciclo, la tasa neta de escolaridad en la educación regular alcanzó en el 2006 el 74,6%, y en la educación diversificada un 42,1%, cifras superiores en 18,6 y 11,3 puntos porcentuales, respectivamente, que las registradas diez años atrás. Por otra parte, la cobertura de la educación diversificada sigue siendo muy baja, lo que evidencia una vez más las fracturas del sistema y la necesidad que tiene el país de asegurar que todos los jóvenes que ingresan a la educación regular se mantengan en ella hasta el final.

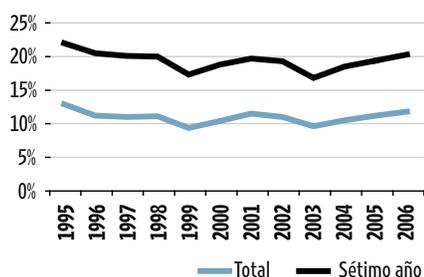
### Deserción de secundaria aumenta por tercer año consecutivo

La salida de las y los jóvenes de la enseñanza secundaria, por razones vinculadas a problemas económicos y de calidad del sistema, aumentó: de 12,5% en 2005 a 13,2% en el 2006. Esta tendencia se había logrado reducir entre 2001 y 2003, pero a partir del 2004 volvió a incrementarse. La tasa de deserción del 2006 fue similar a la reportada diez años atrás (gráfico 2.5).

Con la Administración que dio inicio en mayo del 2006 se puso en marcha el programa “Avancemos”, que consiste en hacer transferencias de dinero condicionadas a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados del sistema educativo, a fin de que permanezcan en él (recuadro 2.4). A través de esta iniciativa se espera atender a un total de 130.000 jóvenes en todo el país y reducir las tasas oficiales de deserción, resultado que solo podrá ser medido en los próximos años. Como se ha indicado en este y anteriores Informes, los mayores problemas de expulsión

GRAFICO 2.5

### Deserción en la educación secundaria diurna, total y en séptimo año



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadísticas del MEP.

se presentan en séptimo y tercer año de colegio, siendo los hombres los principales desertores.

“Avancemos” se inspira en una nueva generación de programas implementados en Latinoamérica en la última década, que tienen el propósito de detener el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la provisión de incentivos económicos para aumentar el capital humano (recuadro 2.4). El programa tiene como población objetivo a familias en condición de pobreza, riesgo y exclusión social, en las que hay jóvenes entre los 12 y los 21 años de edad. “Avancemos” está enfocado exclusivamente en los servicios educativos y tiene tres componentes: la transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa; de ellos solo el primero ha sido implementado hasta el momento. Los montos de las transferencias oscilan entre 15.000 colones para los estudiantes de séptimo año y 50.000 para los de duodécimo año. A finales de marzo de 2007 había 52.255 participantes en este programa (Mivah, 2007), cuyo alcance y resultados se podrán comentar con mayor detalle en próximos Informes.

### Desfases entre requerimientos formales y perfil real de las y los directores de colegios

En el *Duodécimo Informe Estado de la Nación* se presentó una investigación cualitativa exploratoria, orientada a identificar los factores que podrían

RECUADRO 2.4

### Los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD) en América Latina

En los últimos años, varios países de América Latina han optado por implementar programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD), como parte de los esfuerzos para reducir en el largo plazo la pobreza. Estos consisten en transferir fondos públicos directamente a familias pobres, con la condición de que utilicen ciertas medidas de servicios asociados con un aumento en su capital humano. Los programas implementados en la región frecuentemente han sido de carácter multisectorial, incluyendo componentes en las áreas de educación, nutrición y salud. Entre los países que han puesto en marcha iniciativas de TCD se encuentran México (Programa de Educación, Salud y Alimentación, “Progresas”, hoy denominado “Oportunidades”), Colombia (Familias en Acción), Brasil (Programa Nacional de Bolsa Escola y Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Honduras (Programa de Asignación Familiar, PRAF) y Nicaragua (Red de Protección Social) (Banco Mundial, 2003). Si bien el diseño ha sido variado, muchos de estos programas comparten principios innovadores tales como: la familia como corresponsable de su propio bienestar; la condicionalidad como medio para articular metas de corto y largo plazo; la condicionalidad aplicada directamente a las familias; la importancia otorgada a las sinergias intersectoriales, y el papel fundamental de la mujer en la gestión de los recursos recibidos (Cepal, 2006a). Los resultados de las evaluaciones realizadas en México, Brasil y Nicaragua muestran que estas iniciativas constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en los hogares pobres (Rawlings y Rubio, 2003).

En el caso de Progresas, el programa mexicano que se propuso mejorar las condiciones de educación, salud, y nutrición de familias pobres, las transferencias se canalizaron hacia las madres, por considerar que éstas administrarían mejor el

dinero que los padres. La transferencia era mayor para las mujeres estudiantes que para los hombres, pues se suponía que su educación tendría mayores efectos sociales positivos, ya que ellas educarían mejor a sus respectivas familias. A cambio del mayor ingreso recibido, las familias debían enviar a sus hijos a la escuela en al menos un 85% de los días lectivos y además debían utilizar servicios de salud y nutrición. El programa también incluyó apoyos a los centros educativos para mejorar la calidad de la educación. En el caso de la Red de Protección Social, en Nicaragua, los objetivos fueron aumentar el gasto familiar en alimentos, reducir la deserción escolar en primaria y mejorar la salud y nutrición en niños y niñas menores de cinco años. Esto incluyó transferencias de dinero a las familias y a los docentes de estudiantes participantes; además se repartieron materiales educativos.

La mayor parte de los programas mencionados llevaron a cabo experiencias piloto y utilizaron diseños experimentales y cuasi-experimentales para evaluar su impacto. Los resultados de las evaluaciones en el ámbito educativo para Progresas-Oportunidades y Red de Protección Social mostraron mejoras significativas en las tasas de matrícula y en la aprobación de grados. Otros programas encontraron efectos positivos, pero muy pequeños, en la matrícula. Cabe mencionar que en ningún caso se observaron efectos significativos en cuanto a mejoras en el aprendizaje (Cepal, 2006a). Pese a los resultados alentadores, permanecen sin respuesta muchas preguntas sobre el impacto de estas iniciativas, lo que incluye aspectos relativos a la eficacia en diversas situaciones nacionales, así como la sostenibilidad del impacto en el bienestar (Rawlings y Rubio, 2003).

Fuente: Acón, 2007.

explicar el éxito que han obtenido diversos tipos de centros educativos de secundaria. Entre los hallazgos de este estudio sobresalieron, entre otros aspectos, los siguientes: rigor académico, tipo de población estudiantil con la que trabajan, identidad institucional, apego estricto y seguimiento regular a las metas académicas propuestas, perfil del tipo de personas que desean graduar, infraestructura y la figura del director o directora (Unimer, 2006).

Sobre el último de estos factores se determinó que el director o directora juega un papel clave en el éxito de los colegios, sobre todo cuando este funcionario, independientemente de su estilo de gestión, tiene un conjunto de características como: procedimientos claros y bien sistematizados, que da a conocer a padres de familia, profesores y alumnos; énfasis en el uso de la planificación, aunque con un uso flexible de la misma para atender coyunturas e incorporar modificaciones y mejoras a los planes; importancia otorgada a la disciplina; establecimiento de diversos canales de comunicación con padres, alumnos y profesores; evaluación permanente de las metodologías aplicadas con las y los docentes; creatividad en la búsqueda y generación de recursos y apoyos para las actividades del colegio, en especial en el caso de los colegios públicos. También destaca el interés por conformar un equipo docente y administrativo que funcione coordinadamente y reúna una serie de rasgos como: motivado, entusiasta, comprometido, colaborador, solidario y profesional, dotado de recursos materiales, tecnológicos y pedagógicos para realizar su labor, actualizado, con estabilidad laboral e identificado con la filosofía, la misión y la visión institucionales (Programa Estado de la Nación, 2006).

Dada la importancia que parece tener el perfil del director en el éxito de los colegios, este año se decidió profundizar en este factor, para lo cual se consideró pertinente indagar si existen brechas importantes entre las funciones y requisitos establecidos formalmente por el Ministerio de Educación, y el perfil que en la práctica presentan los funcionarios que ocupan las direcciones

de los colegios públicos (cuadro 2.6). El trabajo incluyó la revisión de documentos y estudios del Servicio Civil y del MEP, así como entrevistas a directores y directoras de colegios públicos. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- Aunque en el MEP hay un manual de puestos, que establece formalmente las funciones que debe cumplir un director de colegio, no existe un “perfil” que apoye la contratación de ese personal y especifique los requerimientos, profesionales y psicológicos, que dicho personal debe tener y que lo califican como apto para cumplir con las funciones asignadas. Entre el manual y la contratación lo que media hasta el momento son tres requisitos básicos: licenciatura en una carrera que faculte para el desempeño del puesto, experiencia en labores administrativas e incorporación a un colegio profesional, lo que podría indicar la existencia de un primer desfase.

- Un segundo desfase identificado se da entre las funciones asignadas y la preparación que este personal recibe para cumplir con ellas. Este desfase se expresa en lo que los directores entrevistados denominan “vacíos de formación”, que por lo general aluden a un conjunto de habilidades y destrezas que no desarrollan en la formación académica que reciben y que, una vez que están trabajando, resultan indispensables. Un déficit importante señalado es que, tanto a nivel de grado como de posgrado, la carrera de Administración Educativa no contempla prácticas en instituciones de enseñanza, que permitan aprender cómo se aplica la teoría en la cotidianidad, con personal que ya tiene experiencia acumulada. Solventar estos vacíos pasa por readecuaciones curriculares a los programas existentes en las universidades.

- Un tercer desfase se presenta, como consecuencia de lo anterior, entre la formación recibida y la práctica cotidiana, lo que obliga a este personal a realizar esfuerzos extraordinarios para subsanar los vacíos, muchas veces a partir del interés individual.

La identificación de esta brecha permitió a las y los entrevistados esbozar el “perfil ideal” del director, el cual, paradójicamente, se refiere a un conjunto de habilidades y destrezas básicas para cumplir con las funciones consignadas en el manual de puestos. Esto ratifica la importancia de resolver el primer desfase señalado.

- Un cuarto desfase tiene que ver con las necesidades prácticas de los directores y el apoyo que brinda el MEP para subsanarlas. Se señala la falta de procesos de capacitación permanentes, que permitan la actualización y ajuste a la realidad cotidiana de los centros educativos, así como el insuficiente apoyo que en ocasiones reciben de supervisores y directores regionales (Calderón, 2007).

A este conjunto de discontinuidades se suman, además, otros factores que obstaculizan diariamente la labor de dirección de este personal, entre los cuales destacan: problemas de recursos, infraestructura y equipos en los centros educativos, falta de personal de apoyo en áreas clave como Psicología, por ejemplo; violencia y delincuencia en las comunidades; bajo nivel educativo de las familias, lo que provoca falta de interés en el proceso educativo de los hijos; rigidez administrativa para el manejo y selección del personal, inestabilidad laboral y mala formación del cuerpo docente, falta de un programa de incentivos y reconocimientos a la excelencia en el MEP. Pese a estos obstáculos, muchos de los directores entrevistados han desarrollado en sus centros educativos un conjunto de buenas prácticas, mediante las cuales tratan de encontrar soluciones creativas a las carencias. Sobresalen entre ellas los esfuerzos que realizan algunos directores y directoras por establecer redes de relaciones con la comunidad, la municipalidad y las empresas privadas, a fin de incrementar los recursos económicos de apoyo para que los alumnos continúen sus estudios. Estas y otras actividades no siempre se divulgan y comparten al interior del MEP y entre los centros educativos. Difundir

CUADRO 2.6

### Desfases entre requerimientos formales y reales en la contratación de directores de secundaria de colegios públicos

Funciones según el manual de puestos	Requisitos formales	Vacíos de formación	Requerimientos reales o perfil ideal
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organiza y dirige actividades administrativas, culturales, cívicas y sociales.</li> <li>■ Vela por el mantenimiento y conservación del plantel educativo y por el buen aprovechamiento de los materiales, útiles y equipos de trabajo.</li> <li>■ Promueve la proyección del centro educativo hacia la comunidad y de ésta a la institución.</li> <li>■ Coordina y evalúa los resultados de los programas bajo su responsabilidad y recomienda ajustes para el logro de los objetivos institucionales.</li> <li>■ Asigna, supervisa y controla las labores del personal subalterno.</li> <li>■ Asiste a reuniones, seminarios, juntas y otras actividades similares y representa a la institución ante organismos públicos y privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Licenciatura de carrera que le faculte para el puesto.</li> <li>■ Experiencia en labores docentes y de administración de centros educativos.</li> <li>■ Incorporación a colegio profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Legislación educativa.</li> <li>■ Legislación penal.</li> <li>■ Administración financiera y de procesos educativos.</li> <li>■ Planificación.</li> <li>■ Adecuación curricular.</li> <li>■ Conformación y manejo de organizaciones y equipos de trabajo.</li> <li>■ Estilos de liderazgo y dirección.</li> <li>■ Manejo de personal.</li> <li>■ Psicología general y adolescente.</li> <li>■ Resolución de conflictos.</li> <li>■ Atención en crisis.</li> <li>■ Técnicas de aprendizaje.</li> <li>■ Tecnologías de la información.</li> <li>■ Desarrollo de habilidades: liderazgo y comunicación asertiva.</li> <li>■ Trabajo en equipo.</li> <li>■ Evaluación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comprometido con el derecho a la educación los adolescentes.</li> <li>■ Buen negociador, planificador y comunicador.</li> <li>■ Seguridad en sí mismo.</li> <li>■ Capaz de crear redes comunitarias.</li> <li>■ Innovador y responsable.</li> <li>■ Tolerante, ecuánime, con madurez profesional y personal.</li> <li>■ Líder flexible, que apoya y estimula la iniciativa de su equipo.</li> <li>■ Predica con el ejemplo.</li> <li>■ Da seguimiento a todos los procesos y actividades que tienen lugar en la institución.</li> <li>■ Conocedor de procesos de evaluación.</li> <li>■ Capaz de tomar decisiones y trabajar bajo presión.</li> <li>■ Interesado en actualizarse, estudiar y aprender constantemente.</li> <li>■ Conoce de tecnologías de la información y la comunicación y métodos de enseñanza y aprendizaje.</li> <li>■ Posee herramientas de psicología adolescente, manejo de grupos de trabajo, resolución de conflictos, adecuaciones curriculares y legislación educativa, entre otros.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del MEP y entrevistas a informantes clave, 2007.

y reproducir esas prácticas, así como avanzar en la definición del perfil de director que hoy demandan los centros de segunda enseñanza, constituyen dos desafíos viables y estratégicos en la búsqueda de la calidad educativa.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL PERFIL DE LAS Y LOS DIRECTORES DE COLEGIOS EN SECUNDARIA

Véase Calderón, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Acceso a vivienda

Que las personas puedan tener una vivienda digna en la cual vivir y desarrollar sus capacidades, forma parte de las aspiraciones fundamentales del desarrollo humano. En este apartado

se da seguimiento a los indicadores básicos del país en esta materia y se presentan los resultados de un estudio especial sobre la inversión que se requiere para erradicar los asentamientos en precario.

En el 2006 el parque habitacional siguió creciendo, en especial por el aumento de la vivienda individual desocupada. El déficit habitacional se redujo en un 2%, debido a la caída del faltante natural de viviendas, lo que indica que el crecimiento de viviendas nuevas fue mayor que el de los hogares nuevos. En cuanto al estado del parque habitacional, lo más relevante del 2006 fue el incremento que siguió mostrando el déficit cualitativo de vivienda, situación congruente con el enfoque que ha predominado en los últimos veinte años,

de mayor subsidio a la construcción de vivienda nueva, antes que a programas de mejoramiento y reparación. Paralelamente, los bonos para mejoramiento de vivienda (RAMT) disminuyeron en un 50% entre 2005 y 2006. También volvió a crecer el faltante mínimo de vivienda adecuada, sobre todo por el incremento de lo que se denomina “vivienda deficiente adicional”, en más de 36.083 unidades (Fuprovi, 2007b). Esta situación debe llamar la atención al país, en cuanto a la necesidad urgente de invertir en programas de mejoramiento de viviendas, a fin de evitar su deterioro (recuadro 2.5).

En cuanto a las oportunidades de las personas y los hogares de obtener vivienda, el comportamiento de las principales variables económicas en el

## RECUADRO 2.5

**Atención del déficit cualitativo de vivienda:  
un desafío impostergable del sector habitacional costarricense**

Construir únicamente nuevas soluciones habitacionales, y no atender el déficit cualitativo, es un círculo vicioso que no permite lograr una mejoría sustancial en la calidad de vida de las y los costarricenses. Desde 1987, año de creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) y hasta el 2006, la cantidad de viviendas en malas condiciones ha experimentado un crecimiento en términos absolutos y proporcionales, que alcanza el 65% del parque habitacional (gráfico 2.6). En 2006, el déficit cualitativo<sup>17</sup> representó el 88,1% de las necesidades habitacionales del país y el cuantitativo, es decir, el faltante de viviendas, constituyó el restante 11,9%. Sin embargo, las políticas y acciones de los gobiernos han enfocado la inversión en el otorgamiento de subsidios (bonos) destinados fundamentalmente a la construcción de viviendas nuevas.

Este es el resultado no solo de los bajos subsidios otorgados en el período 1987-2006 para mejorar y reparar viviendas<sup>18</sup>, sino también de la ausencia de programas de financiamiento para este fin en las entidades autorizadas y el sistema bancario nacional. Para hacer frente al déficit cualitativo es necesario que la política de vivienda,

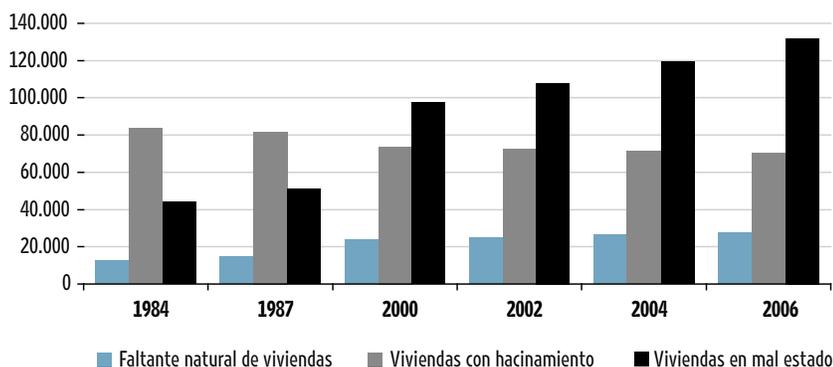
además de la atención intensa a los asentamientos en precario, fortalezca otras líneas de acción de igual importancia, entre las que destaca la promoción de mecanismos de crédito innovadores para vivienda. La provisión de subsidios a grupos de bajos ingresos debe continuar; sin embargo, la estrategia para la disminución del déficit cualitativo debe cambiar radicalmente, pues el bono RAMT ha sido insuficiente para lograr este objetivo. La complejidad y lentitud de los trámites, que son tan o más engorrosos que los de un bono para vivienda nueva, la baja rentabilidad de los RAMT para las entidades autorizadas y los contratistas, la obligación de una garantía hipotecaria para los préstamos complementarios al subsidio, que por lo general son montos pequeños, y la falta de enfoque e incentivos al programa, son algunas de las razones que pueden explicar el fracaso de su implementación. Una herramienta que podría considerarse para la reducción de este déficit son las "microfinanzas para vivienda", que establecen un esquema de préstamos pequeños y sucesivos sin garantía hipotecaria, que han mostrado niveles de crecimiento mayores al 30% anual en varios países de América Latina y se han convertido en el principal instrumento de financiación de

las familias de bajos ingresos en muchas áreas del continente. Uno de los elementos diferenciadores de las microfinanzas para vivienda es el mayor costo de los recursos, reflejado generalmente en una tasa de interés más alta. La participación del Estado, por medio del SFNV, puede darse a través de los siguientes mecanismos:

- Banco de segundo piso: para estos efectos podría utilizarse el Banhvi, de manera que los recursos que originalmente fueron asignados para subsidio, puedan ser prestados a las entidades autorizadas como fondos de préstamo a cero tasa o tasa baja, que permitan impulsar programas de crédito para mejoramiento de vivienda a tasas de interés atractivas para la población meta, y complementarlos con asistencia técnica.
- Fondo de compensación: otra forma de disminuir el costo de los fondos de crédito para mejoramiento de vivienda es crear un fondo de garantía para estos programas, de manera que disminuya el nivel de riesgo y, por ende, el costo de los recursos que las entidades prestan a las familias meta.

Fuente: Hábitat para la Humanidad, 2007.

GRAFICO 2.6

**Crecimiento del déficit habitacional  
(total de viviendas)**

2006, especialmente la reducción de la inflación y de las tasas de interés de corto y mediano plazo en el sistema financiero, ampliaron las oportunidades de acceder a créditos de vivienda sobre todo para sectores medios y altos. El saldo de la cartera de crédito de las entidades autorizadas mostró un incremento del 20,3%, al pasar 19.459 millones de colones en el 2005 a 23.404 millones al cierre del 2006 (Banhvi, 2007). El Banhvi y el Mivah pusieron en práctica un conjunto de iniciativas tendientes a ampliar el acceso a bonos por parte de la clase media, que venía representado un porcentaje muy reducido del Fosuvi (5%). Entre los principales programas destacan el de financiamiento preferencial con las mutuales, el "ABC Vivienda Vertical", un convenio del BCR con el Banhvi

para entregar préstamos subsidiados y la creación del “Fondo de crédito especial de vivienda”, en el Banco Popular. Adicionalmente, el Mivah ha planteado el objetivo de mejorar los servicios y simplificar los trámites, a fin de dar mayor agilidad al acceso a los bonos y a la ejecución de obras. No obstante lo anterior, al igual que en el año 2005, por falta de presupuesto tampoco en el 2006 se realizaron las auditorías de calidad (Banhvi, 2007).

Para los hogares de menores ingresos las oportunidades de obtener subsidios de vivienda se redujeron. Los bonos entregados fueron apenas 8.756, es decir, 1.161 menos que en el 2005, sin aumentos relevantes en los montos de inversión ni en la distribución por programas. En cuanto a la asignación territorial del subsidio, el cambio más significativo fue el incremento de más de 44,8% en los recursos del programa de erradicación de tugurios para las provincias que conforman la GAM (Fuprovi, 2007b). Esta reorientación de los recursos es un hecho relevante, dada la alta concentración de asentamientos en precario en la zona metropolitana, tal como lo reportó el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. En materia de política, la meta propuesta por la nueva Administración es haber reducido a la mitad, al final de su gestión, la cantidad de familias que viven en asentamientos en precario. Para lograrlo, se ha planteado una primera etapa en la que busca atender a 2.000 familias en todo el país, combinando la atención de los casos bajo diferentes modalidades de bono de vivienda (Banhvi, 2007).

### Inversión necesaria para la atención de asentamientos en precario

El Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (Ley 7052 y sus reformas) tiene dos fondos: el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi, artículo 41), constituido por los recursos para los créditos, y el Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi, artículo 46). Ambos son necesarios y complementarios para generar oportunidades de vivienda en una población que debe pagar tasas de interés reales muy elevadas para financiar

activos (sus casas) de gran cuantía y en el largo plazo. El Fonavi opera con los fondos provenientes del “régimen IVM de la CCSS, de los depósitos que capte y de los empréstitos que contrate el Banco para ese fin” (artículo 43); son recursos financieros provistos por el mercado, bajo las correspondientes reglas prudenciales. La Ley establece los aportes para el Fosuvi: un 33% de los recursos del Fodesaf y el 3% del Presupuesto Nacional, tanto el ordinario como los extraordinarios.

Desde su creación en 1987, el Fosuvi no ha recibido los fondos que legalmente le corresponden del Presupuesto Nacional. Desde la entrada en vigor del SFNV, solo en 1989 el monto transferido al sistema se acercó al porcentaje establecido (2,75%). En el período 2000-2006, el aporte de los gobiernos al Fosuvi por este concepto fue nulo (Fuprovi, 2007a). Por su parte, los recursos de Fodesaf son generados por un impuesto a las planillas (recaudado por la CCSS y girado por ella en forma directa) y por una proporción del impuesto de ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda y se gira muy parcialmente al Fondo. En 2005 y 2006, la canalización de los recursos fue aun más difícil, debido a la política de contingencia fiscal que operó en perjuicio de la inversión social. Estos incumplimientos de la ley han mermando las posibilidades reales de atender financieramente el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el país.

Esta reducida capacidad, entre otros factores, ha repercutido especialmente en la atención de las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios, los cuales, como se reportó en el *Duodécimo Informe*, se duplicaron entre 1987 y 2004. En el 2005 estas familias se distribuían en 397 asentamientos, 199 en la GAM y 198 fuera de ella. En el 2007, datos de Fuprovi señalan un total de 44.130 familias en esta situación: 29.597 en la GAM y 14.533 fuera de ella (Mivah, 2007). La modificación del artículo 59 de la Ley 7052, aprobada en el 2006, permite pasar del 20% al 40% los fondos del Fosuvi destinados a la atención de sectores en condiciones especiales de necesidad,

entre ellos las familias que habitan en tugurios y asentamientos en precario.

Bajo diversos escenarios de recursos, la pregunta pertinente es ¿cómo afecta la asignación de recursos la capacidad de incidir en la erradicación de asentamientos en precario en el corto y mediano plazos? En esta línea, un estudio elaborado por Fuprovi (2007a) trató de responder a las siguientes interrogantes: ¿cuántos recursos necesitaría el Estado costarricense para solucionar el problema de las familias que habitan en asentamientos en precario al día de hoy?; tomando en cuenta los recursos que se pueden movilizar con las actuales fuentes establecidas por ley y otras alternativas, ¿cuánta inversión y tiempo implicaría resolver el problema? Para obtener respuestas se construyó una serie de escenarios financieros en los que se simulan posibles alternativas, de recursos que podrían ingresar al Fosuvi para la atención de asentamientos en precario en el país. La principal conclusión es que con la asignación actual de recursos no es posible resolver el problema en los próximos veintidós años. Para lograrlo en una década serían necesarios un incremento del impuesto de ventas, un impuesto a las casas de lujo y alguna asignación de la que le corresponde del Presupuesto Nacional. En el cuadro 2.7 se sintetizan los efectos de cinco escenarios de recursos, sobre los plazos, las familias atendidas y las inversiones totales.

Para cada escenario se estableció un conjunto de supuestos que consideran variables como crecimiento de la población, evolución del PIB real e inflación anual, así como las disposiciones legales sobre los recursos y otras que se vienen proponiendo, como el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda (Fuprovi, 2007a). Los principales hallazgos fueron los siguientes:

1. Para eliminar las carencias de vivienda, terreno y servicios básicos de las familias que habitan en asentamientos en precario, el país requeriría en el 2007 cerca de 367.667 millones de colones, considerando soluciones en sitio, reubicación y mejoras.

CUADRO 2.7

**Alternativas financieras para la atención de asentamientos en precario, bajo distintos supuestos**

Alternativas de ingreso disponibles	Años que se requieren <sup>a/</sup>	Familias atendidas	Inversión total (millones de colones) <sup>b/</sup>
Fodesaf actual	Más de 23	56.520	452.308
Fodesaf actual más impuesto a las casas de lujo	17	54.152	420.369
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas	13	51.473	399.530
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas más el impuesto a las casas de lujo	11	49.954	387.901
Fodesaf con 6,6% de impuesto de ventas, más el impuesto a las casas de lujo más 1% del Presupuesto Nacional	9	48.849	377.857

a/ Cada plazo considera soluciones en sitio, mejoras y reubicación. Entre más años se requieran, mayor será el número de familias atendidas.

b/ Estos montos contemplan costos de infraestructura y formalización.

Fuente: Fuprovi, 2007a.

2. Si no se modificaran las condiciones actuales en que opera el Fosuvi, es decir, recibiendo ingresos provenientes únicamente del Fodesaf y no en el porcentaje establecido por ley, la solución tomaría más de veintitrés años. En ese período se atendería a 56.520 familias, con un costo estimado de 452.308 millones de colones (reales del 2007).

3. Si al escenario anterior se agregan los recursos estimados que podría generar el impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda, conocido como “impuesto a las casas de lujo”, se requeriría un plazo de diecisiete años. Se atendería a un total de 54.152 familias, con un costo de 420.369 millones de colones (reales del 2007).

4. Si el Fosuvi solo contase con los ingresos provenientes del Fodesaf, pero con la transferencia completa de los fondos que le corresponden por concepto del impuesto de ventas, es decir, si en lugar del 2,4% (lo que en promedio se le ha destinado en todos estos años) se le traspasaran efectivamente los ingresos correspondientes a dicho impuesto<sup>19</sup>, el problema se resolvería en un plazo de trece años, con una inversión total de 399.530 millones de colones y una población atendida de 51.473 familias.

5. En vista de que las opciones anteriores no permiten una solución real en

un plazo igual o menor a diez años, se analizaron dos alternativas adicionales. En primer lugar, suponiendo que el Fosuvi cuente con los ingresos de Fodesaf, el total de lo que le corresponde del impuesto de ventas, más los ingresos del nuevo tributo propuesto (impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda), el problema se podría solucionar en un plazo de once años; para ello se requeriría una inversión total de 387.901 millones de colones, a fin de atender a 49.954 familias. La segunda alternativa consiste en sumarle a la anterior los ingresos correspondientes a un 1% del Presupuesto Nacional, lo cual sigue estando por debajo del 3% que por ley se le debe transferir al Fosuvi. Esta opción implica la transferencia de un 6,6% del impuesto de ventas, más los ingresos generados por el impuesto a las casas de lujo, más el 1% del Presupuesto Nacional. En este contexto, se le podría dar solución al problema de asentamientos en precario en un plazo de nueve años, con una inversión total de 377.857 millones de colones, que permitirían atender a un total de 48.849 familias (Fuprovi, 2007a).

Si bien estas estimaciones ofrecen una idea del esfuerzo que significa para el país erradicar la problemática de los asentamientos en precario, se debe tener claro que son ejercicios de simulación que no dicen nada sobre las decisiones de política pública, en las que

entran en juego el quehacer del sector, sus instituciones responsables y otras entidades relacionadas, que constituyen un ingrediente fundamental.

### Acceso a un ingreso digno

Para desarrollar sus capacidades, las personas requieren tanto su propio esfuerzo como el apoyo de la sociedad de la cual forman parte. Generar ingresos para llevar una vida digna depende de que las personas tengan un conjunto de capacidades básicas y acceso a las oportunidades. El ingreso puede ser monetario o no monetario. En el caso costarricense, el ingreso laboral es el más importante para los hogares; además de éste, las familias reciben apoyo mediante la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo directamente una serie de servicios como educación y salud, realizando 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. En este apartado se analizan las principales tendencias del país en lo que se refiere al acceso de las personas a un ingreso digno, obtenido ya sea de manera autónoma por medio de los ingresos laborales, o de modo colectivo a través

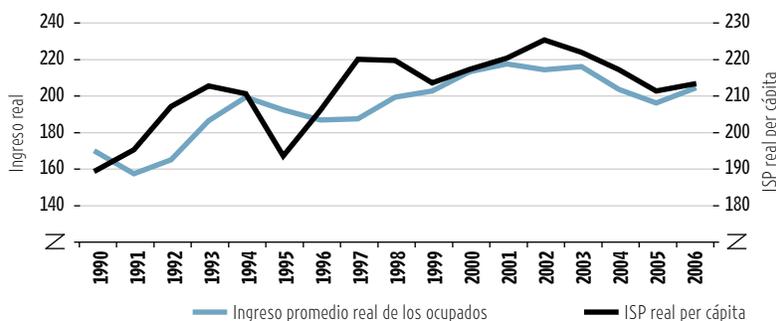
de la inversión social, que en Costa Rica constituye un aporte cercano a un salario mínimo para cada hogar. Los hallazgos más relevantes del 2006 son la recuperación que mostró el ingreso promedio de los ocupados y un leve repunte de la inversión social pública (ISP), después de tres años de caída; este último se tradujo en un aumento de la prioridad fiscal (como porcentaje del gasto consolidado del Gobierno General) pero no de la macroeconómica (como porcentaje del PIB), lo que significa que la ISP creció más que el gasto del Gobierno General, pero menos que el PIB (gráfico 2.7).

### Crece ingreso promedio de los ocupados, aunque es inferior al del 2003

La remuneración promedio de los ocupados (en la ocupación principal) tuvo un repunte en el año 2006: aumentó en 3,8% en términos reales para la totalidad de los trabajadores remunerados, 3,5% para los no agropecuarios formales, 2,3% para los no agropecuarios informales y 4,4% para los agropecuarios (gráfico 2.8). Este resultado debe considerarse muy satisfactorio, pues durante 2004 y 2005 las remuneraciones reales habían caído consecutivamente, en total y para cada uno de los sectores. Sin embargo, con excepción de los ocupados en el sector agropecuario, este aumento no logró recuperar la caída de los dos años anteriores, es decir, los ingresos laborales promedio del 2006 siguieron siendo inferiores a los del 2003 para la totalidad de remunerados, y específicamente para los no agropecuarios, tanto formales como informales.

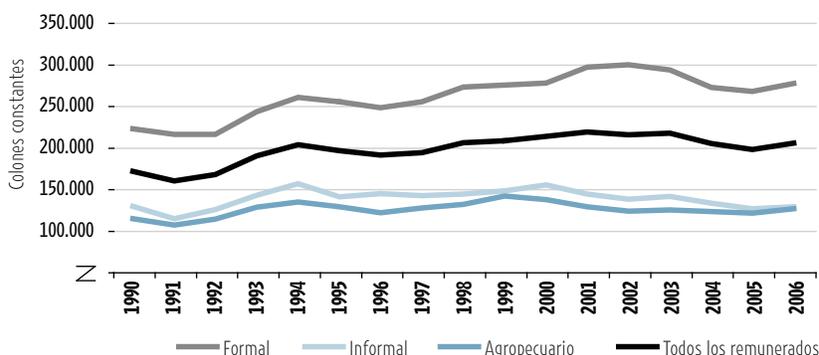
Con una perspectiva de más largo plazo, los mayores ingresos laborales alcanzados por los ocupados no agropecuarios formales corresponden a los del año 2002, para los no agropecuarios informales a los del 2000 y para los agropecuarios a los de 1999. Respecto a esos valores máximos, las remuneraciones promedio del año 2006 fueron menores en 7,6%, 16,9% y 10,9%, respectivamente. Cuando se considera la totalidad de los remunerados, el promedio máximo se alcanzó en el 2001,

**GRAFICO 2.7**  
**Evolución del ingreso promedio real mensual de los ocupados en la ocupación principal y de la ISP real por persona<sup>a/</sup>**  
(ingresos en miles de colones de julio de 2006 e ISP en miles de colones de 2000)



a/ En miles de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.  
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares del INEC y de la STAP.

**GRAFICO 2.8**  
**Evolución del ingreso promedio real en la ocupación principal, por sector**  
(colones de julio de 2006)



Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de información de las EHPM del INEC.

frente al cual el resultado del 2006 es un 6,1% inferior.

En cuanto a la evolución del ingreso laboral según la calificación de los ocupados, que se aproximó mediante el nivel educativo, de los 1,8 millones de ocupados en el 2006, 664.000 eran calificados y poco más de 1,1 millones no calificados, lo que equivale a 36,3% y 63,7%, respectivamente (una proporción de casi dos ocupados no calificados por cada calificado).

Tanto para los trabajadores calificados como para los no calificados remun-

nerados, el ingreso laboral aumentó en términos reales en el 2006 con respecto al año anterior. Para los segundos<sup>20</sup> el incremento fue de 1,8%, mientras que para los primeros fue de 4% (para un aumento de 3,8% en el total de ocupados). El ingreso laboral promedio de los trabajadores no calificados comenzó a caer desde el año 2001, y con excepción de una ligera recuperación en el 2003, mantuvo esa tendencia hasta el año 2005, por lo que el valor alcanzado en el 2006 la cambió. En el caso de los trabajadores calificados, su ingreso laboral

promedio cayó por cuatro años consecutivos (2002-2005) hasta el repunte del 2006.

No obstante estas mejorías, los ingresos laborales promedio, tanto de los no calificados como de los calificados, se mantuvieron por debajo de los observados en el 2004 y son bastante menores que los obtenidos en el año 2000 por los no calificados y en el 2001 por los calificados, que son los mayores del período considerado.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS Y EMPLEO

Véase Sauma, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

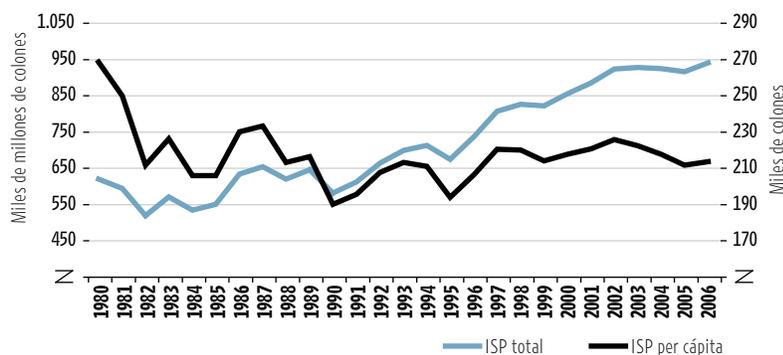
#### Leve recuperación de la inversión social

Como se ha señalado en Informes anteriores, durante más de dos décadas Costa Rica ha tenido niveles de inversión social pública (ISP) menores a los alcanzados a finales de los años setenta, y las mejoras logradas a partir de 1990 deben verse en el contexto de una ISP per cápita que no recupera sus máximos históricos (Trejos, 2006).

A partir del decenio del 2000, la ISP total se desaceleró primero y luego se contrajo en términos reales hasta el año 2006, en el cual se dio una leve mejora, aunque todavía no es posible establecer si se ha recobrado la tendencia al alza de la década de los noventa (gráfico 2.9). Con respecto al 2005, la ISP total creció un 2,7% y un 0,9% en términos per cápita. Si se considera un período más largo, en el 2006 la ISP total resultó un 52% superior a la de 1980 y un 62,3% mayor que la de 1990. Esta expansión ha sido acompañada por una recuperación de su prioridad macroeconómica y fiscal en el largo plazo, de modo que para el 2006 representó el 17,9% del PIB y el 78,9% del gasto del Gobierno General, proporciones similares a las existentes hace veinticinco años. Pese a lo anterior, y aunque la prioridad fiscal (como porcentaje del gasto), luego de recuperar los niveles de inicios de los años ochenta, tiende a mantenerse, la comparación con la producción nacional (como porcentaje del PIB) muestra

GRAFICO 2.9

#### Evolución de la inversión social pública, total y per cápita (miles de colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2007, con datos de la STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

una ISP que recupera los niveles pre-crisis del año 2002, y a partir de ahí empieza nuevamente a perder prioridad macroeconómica.

Al analizar la ISP por sectores de la función social, los que más crecieron durante el 2006 con respecto al 2005 fueron vivienda y salud, 7,8% y 4,8%, respectivamente; en ambos casos el crecimiento se dio tanto en términos totales como per cápita. En el sector vivienda, el rubro de agua y el correspondiente al Banhvi fueron los que más se expandieron, en tanto que en salud lo hizo la CCSS. Los otros sectores aumentaron en términos globales, pero no per cápita. En educación, la educación general creció, la superior se estancó y la formación profesional se contrajo. En seguridad social, las pensiones (incluido el régimen no contributivo) se expandieron, mientras que el apoyo a grupos vulnerables tendió a estancarse o contraerse. En cultura y recreación los datos apuntan hacia un leve crecimiento total.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA

Véase Trejos, 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Desigualdad y pobreza

Tal como se ha señalado en ediciones previas de este Informe, reducir la pobreza y la desigualdad es un asunto crucial para el desarrollo humano, por cuanto ambas situaciones privan a las personas de la posibilidad de desarrollar

sus capacidades, al excluirlas de la vida social e impedirles participar en la comunidad y acceder a libertades fundamentales de acción y decisión, al mismo tiempo que interfieren en lo que la gente está en condiciones de ser o hacer, al limitar el acceso a las oportunidades. Esta sección da seguimiento a los principales indicadores del país en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas importantes en el acceso a las oportunidades. Este año además se incluye una nueva medición de la desigualdad y sus manifestaciones desde el consumo de los hogares, y se agregan diversas consideraciones acerca de sus causas. En el ámbito de la pobreza también se exploran nuevas mediciones y enfoques, como pobreza relativa y el enfoque de exclusión social.

Adicionalmente, en este apartado se elaboran algunos escenarios prospectivos que indagan sobre los efectos que en el corto plazo podrían tener algunas políticas para reducir la pobreza en el país. Al igual que en Informes anteriores, se utilizan dos fuentes de información para medir la desigualdad: por un lado están los datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), que se han empleado anualmente y que permiten hacer análisis de tendencias de corto plazo, y por otro lado está la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realizó en el 2004, dieciséis años después de que se efectuara la última medición de este tipo en Costa Rica<sup>21</sup>.

### Se afianzan niveles ampliados de inequidad

Durante el 2006 el país mostró resultados dispares en cuanto a su desempeño social y económico. Por un lado la producción registró un acelerado crecimiento (8,2%), el ingreso promedio real de los hogares se incrementó en un 2,4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados (3,8%); por otro, la incidencia de la pobreza se mantuvo estancada en alrededor del 20% y la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó de 0,406 (2005) a 0,420. Tampoco en ese año se observaron mejoras en las brechas laborales, de género y territoriales que el *Informe Estado de la Nación* ha venido documentando.

Los principales factores que explican estos resultados aparentemente contradictorios se desarrollan en este apartado del capítulo, y en su mayoría apuntan a la dinámica del mercado laboral: la creciente distancia en los ingresos entre los ocupados calificados y los no calificados; la extendida prevalencia de la generación de empleos de mala calidad; la localización de estos empleos fuera de la región Central y la existencia de un “núcleo duro de pobreza”, constituidos por hogares excluidos cuya condición crónica los restringe a un acceso informal y precario al mercado de trabajo.

La situación del 2006 y el análisis de estos factores explicativos encienden una señal de alerta acerca del tipo de crecimiento económico que el país está teniendo, el cual no está permitiendo mejoras en los sectores de menores ingresos (la base), y más bien tiende a alejarlos cada vez más, de los otros sectores que conforman la pirámide social. Esta situación se está traduciendo en aumentos en la desigualdad absoluta, en la que no solo no todos los sectores mejoran, sino que los más vulnerables están atrapados en la exclusión, sin que se esté haciendo nada al respecto, mientras pocos sectores registran acelerados progresos. Se trata de una situación difícilmente justificable, incluso para quienes defienden el aumento en la desigualdad relativa por el alto crecimiento.

### Aumento de la desigualdad por ingresos en el 2006

En los *Informes Estado de la Nación*, el seguimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares se hace a partir de la información sobre ingresos captada en las Encuestas de Hogares, que realiza el INEC. Los hogares son ordenados según su ingreso per cápita (crecientemente), y se obtienen tres indicadores relevantes para el análisis: la relación de ingresos entre los hogares del décimo decil respecto a los del primer decil, la relación de ingresos entre los hogares del quinto quintil respecto a los del primero quintil y el coeficiente de Gini.

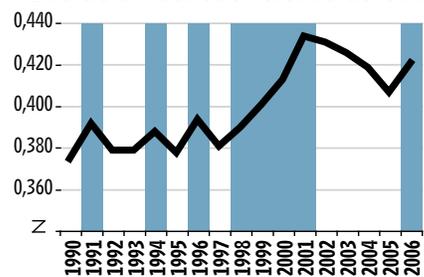
Como se ha destacado en ediciones previas, luego de una relativa estabilidad en los indicadores de concentración del ingreso entre 1990 y 1997 -con pequeñas variaciones asociadas a la coyuntura económica-, a partir de 1998 se inició un proceso de aumento en la desigualdad que, medida con el coeficiente de Gini, alcanzó su máximo nivel en el año 2001 (gráfico 2.10). Entre 2002 y 2005 se dio una reducción paulatina en la desigualdad -sin llegar a los valores prevalecientes antes de 1999- pero en el año 2006 a situación se revirtió, con un incremento en el coeficiente de Gini de 0,406 (2005) a 0,420, ligeramente superior al resultado de 2004 (0,418).

El aumento en la desigualdad en el 2006 respecto al año anterior se refleja en los otros dos indicadores considerados, pues la relación entre ingresos de los hogares del décimo decil y los del primero pasó de 18,3 veces a 19,9, y en el caso del quinto quintil respecto del primero, de 9,5 a 10. Estos valores son similares a los observados en el año 2000, y más bajos que los prevalecientes entre 2001 y 2004 (datos en el Compendio Estadístico).

En el 2006, la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares siguió siendo relativamente alta en contraste con la situación prevaleciente hasta 1997, y el proceso gradual de reducción registrado a partir del 2002 no solo se detuvo en el 2006, sino que se revirtió. Este comportamiento se inscribe en la tendencia general que muestra la con-

GRAFICO 2.10

#### Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

centración del ingreso y que fue ratificada con los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos, del 2004, que además permiten profundizar en las causas de este incremento. Sobre esas causas se indagó en el Duodécimo Informe, en el cual se destacaron, entre otros aspectos, las distancias en los años de educación de los distintos grupos. Nuevas investigaciones no solo confirman este hallazgo, sino que agregan elementos adicionales, como las diferencias en las horas trabajadas entre hombres y mujeres (recuadro 2.6).

#### Una nueva medida: desigualdad según consumo

Presentar distintas manifestaciones de la desigualdad en el país ha sido una preocupación constante en este capítulo, para lo cual se ha hecho uso de la información disponible en distintas fuentes de información. La Encuesta de Hogares, creada para medir ingresos y empleo, permite mostrar medidas de desigualdad a partir del ingreso de las personas y los hogares, pero no desde el consumo. Para lograr esto último se requiere otro tipo de encuesta, como la de Ingresos y Gastos realizada en el 2004 por el INEC, la cual, precisamente, brinda información sobre lo que consumen las personas y los hogares. Con este instrumento se pueden documentar otras expresiones de la desigualdad, vista desde lo que se podría denominar “el ángulo del consumo”. En el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta de Ingresos y Gastos” se efectuaron varias investigaciones que exploraron medidas desde el consumo (recuadro 2.7).

## RECUADRO 2.6

**¿Por qué aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?**

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, realizado a finales del 2006, se realizó una investigación con el objetivo de determinar la dirección del cambio de la distribución de los ingresos laborales, observada entre las encuestas de ingresos y gastos (ENIG) de 1988 y 2004, e identificar las causas que explican esa evolución. Tomando en cuenta las limitaciones inherentes a este tipo de encuestas para medir las características de la inserción laboral, pero reconociendo su amplia capacidad para aproximar los ingresos del trabajo, el estudio aplicó una metodología para descomponer la desigualdad y sus cambios a partir de ecuaciones de remuneraciones. El primer hallazgo es que los ingresos asociados a los estratos más altos fueron los que más aumentaron, por lo que las ENIG sugieren un incremento apreciable de la desigualdad en el período de referencia. En efecto, utilizando distintos indicadores-resumen que son sensibles a distintas partes de la distribución de los ingresos, como el coeficiente de Gini, el índice de Theil y la varianza del logaritmo del ingreso laboral, se observaron incrementos generalizados. Estos aumentos también se manifiestan si se utilizan los datos de las EHPM, pero en magnitudes más limitadas; ello sugiere que estas últimas encuestas se están quedando cortas en la medición de los cambios en la desigualdad de los ingresos laborales, por no medir los ingresos en especie y los ingresos aplazados, así como por problemas en la aproximación de los ingresos de los trabajadores independientes. La información también sugiere que la ENIG del 2004 midió el ingreso laboral en mejor forma que la de 1988, y en esa medida se tiende a sobreestimar el crecimiento de la desigualdad.

Para cada año, la educación (que explica el 17% de la desigualdad en 1988 y el 19% en 2004) y las horas trabajadas (que explican el 7% de la desigualdad en 1988 y el 19% en 2004) se tornan en los principales factores que actúan como determinantes del aumento observado en la desigualdad. El residual pierde peso y de representar

el 55% en 1988, baja al 48% en 2004. También contribuyen, en menor medida y diferenciándose de estudios previos, la dispersión de los años de educación y del sexo de los trabajadores, junto al mayor premio salarial por trabajar en el sector público o en empresas privadas de mayor tamaño.

Otro hallazgo relevante es que los cambios asociados al sexo del trabajador contribuyen a una mayor desigualdad, porque aumentó la proporción de mujeres trabajadoras, quienes ganan menos que los hombres, y además la brecha salarial entre hombres y mujeres no mostró un cambio significativo entre 1988 y 2004. Igualmente, la desigualdad en la distribución de las horas trabajadas se incrementó, porque disminuyó la proporción de trabajadores con jornadas completas, mientras que la proporción de trabajadores con jornada parcial y con sobrejornada se expandió. En parte esta reducción ocurrió a causa del aumento en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, puesto que es más probable que las mujeres trabajen jornada parcial que los hombres, y en parte también se debió al incremento en la proporción de trabajadores en empresas pequeñas, y porque se redujo la proporción de trabajadores en el sector público, donde predomina la jornada completa.

El estudio concluye que, si bien el aumento del premio salarial de los más educados abre posibilidades de mejoras futuras en los ingresos reales y en la reducción de la desigualdad, la dispersión de las horas trabajadas refleja una insuficiente creación de empleos de calidad, que afecta en particular a las mujeres. Los resultados obtenidos corroboran las hipótesis planteadas en torno a un incremento de la desigualdad asociado a aumentos en el premio salarial por educación y a la dispersión de horas, aunque la magnitud de los cambios es mayor a la esperada y mostrada por otras fuentes y estudios. Estos hallazgos sugieren dos fenómenos contrapuestos. Por una parte, se observa un aumento de la demanda relativa por los trabajadores más educados, relacionado con el cambio tecnológico y quizás con la apertura comercial, sin un aumento equivalente en la oferta de este tipo de trabajadores. Si bien

este hecho está contribuyendo a incrementar la desigualdad, por la vía de un aumento en el salario relativo de los más educados, abre las posibilidades de mejoras en los ingresos reales y eventualmente reducciones en la desigualdad, si el Estado logra capacitar a la fuerza de trabajo necesaria. El desafío se centra entonces en el sector educativo. Por otra parte, la polarización de la jornada de trabajo denota una expansión del empleo en actividades en pequeña escala, y posiblemente mayor informalidad, en especial para las mujeres, que de manera creciente se están incorporando al mercado de trabajo, ya no solo las más educadas, lo que de paso incide en el aumento de la dispersión (desigualdad) en los años de educación de las personas ocupadas. Ello sugiere una insuficiencia en la creación de empleos formales o de calidad, junto al deterioro de la protección social de los trabajadores que representa, y una mayor presión para que las mujeres aporten al sostenimiento del hogar, sobre todo en aquellos que cuentan con limitado capital humano. Estos trabajadores están enfrentando no solo un mayor y creciente riesgo de desempleo, sino también una evolución menos favorable de sus remuneraciones reales.

Esta insuficiencia en la generación de empleo formal, pese al dinamismo del sector exportador, muestra cómo los requerimientos de competitividad internacional promueven inversiones “ahorradoras de mano de obra” o, en todo caso, el uso de una mayor intensidad del trabajo (sobrejornada) como mecanismo para mejorar la rentabilidad, y no necesariamente la productividad. Ello apunta al imperativo de promover directamente la creación de empleos de calidad, quizás incorporando de modo explícito el objetivo de generación de empleo en el diseño de la política económica, como recientemente ha estado insistiendo la OIT. También sugiere la necesidad de políticas específicas para facilitar la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, en particular de aquellas que se incorporan con un bajo capital humano y movidas por la insuficiencia de ingresos del hogar.

Fuente: Trejos y Gindling, 2007.

## RECUADRO 2.7

**Efectos cuantitativos sobre el bienestar provocados por el ajuste del mercado y las políticas económicas**

El Observatorio del Desarrollo, bajo su Programa de Investigación Avanzada sobre el Desarrollo, introdujo el enfoque de utilidad monetaria métrica de A. Deaton (1997) para evaluar los efectos cuantitativos sobre el bienestar que provocan el ajuste del mercado y las diferentes políticas económicas. Esta metodología utiliza la información sobre consumo generada por el INEC mediante la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de los años 1988 y 2004. Parte del supuesto de que el individuo maximiza su utilidad al consumir bienes en el mercado sujeto a su restricción de gasto. Es decir, le interesa el gasto mínimo para alcanzar un nivel de utilidad. El estudio supone una función de bienestar social, cuyo argumento principal es este gasto óptimo. Si bien este enfoque se ha utilizado en muchos países y desde hace más de veinte años, esta es la primera vez que se aplica en Costa Rica. Esta metodología permite cuantificar los efectos de cambios en los precios de los bienes, del pago de factores, de transferencias e impuestos, sobre el bienestar de las familias medido en unidades monetarias. Fue aplicada en los trabajos de Zúñiga et al. (2007), Zúñiga y Rojas (2007), Saborío y Rodríguez (2007) y Ulate y Rojas (2007), cuyos resultados se resumen en este recuadro y en el capítulo 3 (recuadros 3.10 y 3.13).

**¿Cómo varió el bienestar de las familias costarricenses en el período 1988-2004?**

■ Entre esos años se dio una mejora de Pareto<sup>22</sup> en el estándar de vida de todas las personas, cuando se utiliza el gasto como medida de bienestar. Sin embargo, esa mejoría no se distribuyó de la misma forma entre las personas. En términos relativos ganaron menos las personas y familias ubicadas en el rango medio de la distribución (Zúñiga et al., 2007).

■ La desigualdad en el 2004 es menor cuando se estima en términos de consumo, que cuando se calcula por el ingreso.

■ A partir del sexto decil hay un cambio estructural en el perfil de las familias. Es decir, deben cambiar el nivel de educación, el tipo de trabajo y la zona de residencia, entre otros atributos, para que la familia acceda a los estratos superiores de la distribución. Para que una familia con bajo nivel de educación, migrante, rural y ocupada por cuenta propia alcance el 20% de la población con mayor gasto, se requieren años, y en muchos casos una generación, ya que se debe modificar por lo menos su nivel de educación. Esta dificultad para acceder los deciles más altos de la distribución, unida a la mayor desigualdad en la distribución, son factores que limitan la movilidad social o que generan exclusión social.

■ Si se considera que la educación amplía las oportunidades para acceder a los deciles más altos, la política educativa no ha sido muy efectiva en lograrlo. Los jóvenes cuyas familias se ubican en los quintiles más altos de la distribución son quienes permanecen en la educación secundaria, aunque se observa una pequeña mejoría de la cohorte más joven en todos los estratos. Además, la educación no basta para alcanzar el estándar de vida más alto. Según Zúñiga et al. (2007), un hogar cuyo jefe sea de la zona urbana, de la región Central, no migrante, patrono con nivel de licenciatura y con un ingreso que proviene en un 40% de rentas y alquileres, tiene una probabilidad de 0,53 de estar en el 5% de las familias con el mayor estándar de vida, pero si es asalariado y mantiene las demás características, la probabilidad es solo de 0,08.

**¿Qué diferencia hay entre el bienestar de las familias urbanas y el de las familias rurales?**

■ En el año 2004 el bienestar de las familias en las zonas rurales era considerablemente menor que el bienestar de aquellas que residían en las zonas urbanas, de acuerdo con Saborío y Rodríguez (2007). Este resultado se obtiene independientemente de que se utilice el ingreso o el consumo, como medida de bienestar.

■ La desigualdad medida por el consumo es mayor entre las familias de la zona urbana que en las de la zona rural. Esta conclusión no se puede sostener con certeza si se utiliza el ingreso como medida de bienestar. En la explicación de esa diferencia destaca la incidencia de los menores niveles de educación en las rurales y en los grupos con menor ingreso y estándar de vida. Otros determinantes de la pobreza son los mayores tamaños de los hogares entre los grupos de bajos ingresos, y particularmente en la zona rural, las mayores tasas de dependencia entre los grupos de bajos ingresos, así como la mayor presencia de jefatura femenina entre los hogares urbanos. También se comprobó que el empleo no agrícola y la inserción de las mujeres en los mercados de trabajo son factores importantes que contribuyen a reducir la pobreza rural.

■ Los ingresos promedio son significativamente más elevados entre los hogares no agropecuarios y más elevados entre los hogares mixtos, que entre los hogares agropecuarios. Estos datos confirman hallazgos de otros estudios, que vinculan el sector primario y la baja educación en las zonas rurales con mayores niveles de pobreza. Estos resultados demuestran la importancia de la economía rural no agrícola y la existencia de estrategias de diversificación de ingresos en las zonas rurales, aspectos destacados, desde hace ya más de una década, en las nuevas formas de concebir el desarrollo rural.

**¿Qué tan progresivo es el financiamiento del gasto?**

■ Según Zúñiga y Rojas (2007), el éxito relativo en el gasto social ha permitido a las y los costarricenses disfrutar de un buen nivel de vida, y por ello es importante preguntarse si los gastos que realizan las familias para financiarlo son también equitativos. Los datos revelan que los

CONTINÚA &gt;

## RECUADRO 2.7 &gt; CONTINUACIÓN

gastos privados de las familias en salud y educación (calculados a partir de la ENIG) tienden a ser progresivos. Este resultado puede calificarse como positivo, siempre y cuando se cumpla con la equidad en el acceso a estos servicios. Si bien el gasto privado en salud no parece indicar que haya exclusión del sistema público -aunque parecen existir diferencias en la calidad entre los servicios público y privado, como por ejemplo en los tiempos de espera-, el acceso a la educación para los deciles de gasto más

alto es muy diferente al de los más bajos. Zúñiga et al. (2007) compararon los años de escolaridad por quintil de gasto equivalente y observaron que la proporción de jóvenes entre 16 y 25 años con siete años de educación es apenas superior al 20% en el quintil más bajo, mientras que para el último quintil es mayor al 90%. Esto evidencia cierto grado de exclusión del sistema educativo.

■ Hay diferencias en las tasas de contribución entre asalariados y trabajadores

independientes y, además, es difícil controlar la evasión, lo cual puede ser indicativo de que no hay equidad. Precisamente Zúñiga y Rojas (2007) señalan que, aunque la diferencia entre las proporciones de la contribución a la CCSS son regresivas para los deciles medios, ésta no es significativa solo cuando se utiliza el ingreso equivalente.

Fuente: Ulate, 2007, Observatorio del Desarrollo, UCR.

En el marco del mismo simposio, otra investigación construyó una tipología de los hogares costarricenses según su estructura de consumo. Para ello se consideraron variables relacionadas con el gasto, aspectos sociodemográficos, características de las jefaturas del hogar, tenencia de la vivienda y posesión de bienes y servicios. El estudio identificó seis segmentos y sus perfiles, iniciando con el segmento de menor gasto mensual per cápita, de menos de 40.000 colones (segmento F), hasta llegar al que realiza el mayor gasto mensual de más de 450.000 colones (segmento A). Del total de hogares, el 14% efectúa el 46% de los gastos, mientras que el 53% de los hogares hace el 21% del gasto. El perfil de los segmentos se resume en el cuadro 2.8 y destaca, entre otras características, las diferencias en el nivel educativo, el acceso a vivienda y la tenencia de vehículo propio.

Existen diferencias significativas en cuanto a lo que gasta cada segmento de los hogares y las distancias entre ellos (cuadro 2.9). Por ejemplo, en el segmento F los alimentos y bebidas representan el 32,9% del gasto mensual y el desembolso en este rubro, en promedio, es una cuarta parte de lo que gasta el segmento A (10,3%). Para los segmentos de menor gasto, casi la mitad del consumo se restringe a alimentos, pago de servicios, alquiler de la casa y artículos para el hogar, lo que los coloca en situación de supervivencia

básica (recuadro 2.8); en contraste, los segmentos de mayor gasto tienen como rubros de consumo principal el transporte, la educación, la salud, la recreación, los muebles, la comida fuera del hogar y la realización de transacciones financieras. Los segmentos de consumo medio distribuyen sus gastos en servicios médicos, mantenimiento del vehículo y combustible, servicio de telefonía y recreación, y menos en periódicos y libros. En cuanto a tipos de alimentos también hay notables diferencias. Los segmentos de menor gasto (F y E) consumen más pan y cereales, leche, queso, huevos, aceites y grasas, azúcar y café, y menos frutas, refrescos, carnes y pescado. Por el contrario, los segmentos de mayor gasto consumen más carnes, pescado, refrescos y bebidas alcohólicas, y menos grasas, azúcares, café y pan (Unimer, 2007a).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PERCEPCIONES DE JEFES DE HOGARES DE BAJOS GASTOS**

Véase Unimer, 2007b en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

La existencia de patrones de gasto y consumo tan disímiles entre los distintos segmentos de población, en particular aquellos ubicados en los lados extremos de la distribución, parece haber ido configurando una sociedad cada vez menos integrada, entre grupos

cuyas prácticas cotidianas se realizan en espacios cada vez menos comunes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PATRONES DE CONSUMO DE LOS HOGARES COSTARRICENSES**

Véase Unimer, 2007a en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Sin cambios en las brechas territoriales y laborales**

Reiteradamente este Informe ha señalado que el desarrollo de Costa Rica no es homogéneo y presenta desigualdades territoriales importantes. Esos desequilibrios se asocian a múltiples factores, tales como la forma en que se distribuye la población en el territorio, las distancias con respecto a los centros donde se toman decisiones, la manera en que se ejecutan las políticas y se asigna la inversión pública y privada, el tipo de actividades productivas que se realizan, la disponibilidad de recursos naturales y el uso del suelo. Este desarrollo desigual, lejos de haberse superado, se mantiene, y no se observan cambios que indiquen reducciones significativas en las brechas entre regiones, en términos de empleo, escolaridad e ingresos.

Un aspecto en el que profundiza este Informe es la calidad del empleo que se genera en las distintas regiones del país. En la década de los noventa, la generación de empleo a escala nacional se caracterizó por mostrar un proceso

CUADRO 2.8

**Caracterización de los hogares, según segmentos de gasto<sup>a/</sup>**

Segmento <sup>b/</sup>	Jefes de hogar	Hogar y vivienda	Necesidades y posesiones
<b>F</b>	Jefatura femenina mayor al promedio. Edades de 50 años o más. Estudios primarios o menos. Viudos, separados y solteros. No trabajan o son servidores domésticos.	Residen en las zonas rurales y en el resto del país (fuera de la región Central). Proviene de hogares unipersonales o monoparentales. Hogares pequeños (dos personas o menos) y sin menores de 12 años. Poseen casa propia, que ha sido donada o regalada, o habitan en casas cedidas por familiares o amigos. Son casas pequeñas (60 m <sup>2</sup> o menos), construidas de zócalo o madera.	Carecen de baño, cocina, refrigeradora, lavadora y televisor a color, así como de servicio de agua por tubería dentro de la vivienda. Se abastecen de un acueducto rural o de pozos o ríos, y sus desechos sanitarios desembocan en un pozo o letrina. Menor proporción de hogares que cuentan con servicio de recolección de basura.
<b>E</b>	Predominan las jefaturas masculinas, de 40 años o menos. Estudios primarios o secundarios. En unión libre. Asalariados.	Hogares extensos, con niños menores de 12 años y más de un hogar por vivienda. Viven en casas alquiladas y cedidas, o prestadas por trabajo. Son casas pequeñas (menos de 60 m <sup>2</sup> ) y con hacinamiento (más de dos personas por dormitorio).	Carecen de baño, cocina, refrigeradora, lavadora y televisor. Evacuan los desechos sanitarios en un pozo o letrina y consumen agua de pozos o ríos.
<b>D</b>	De 50 años o más, con estudios secundarios. Casados. Trabajadores por cuenta propia o patronos.	Hogares sin menores de 12 años. Casas propias totalmente pagadas, de tamaño pequeño y mediano (entre 61 y 150 m <sup>2</sup> ), prefabricadas y ubicadas en edificios de apartamentos. Muestran hacinamiento.	Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, cámara de vídeo y vehículo.
<b>C</b>	Jefaturas masculinas, de 40 años o más. Estudios secundarios. Casados. Trabajadores por cuenta propia y patronos.	Casas propias totalmente pagadas e independientes, de tamaño mediano (101 a 200 m <sup>2</sup> ), con poco hacinamiento y fabricadas con block o ladrillo.	Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, equipo de sonido, cámara de vídeo. Cerca de un 60% de los hogares posee vehículo. Ahorran en una proporción un 30% más alta que el promedio. Cuentan con empleada doméstica, que come en el hogar (proporción 50% mayor al promedio de hogares).
<b>B</b>	Adultos jóvenes (menores de 40 años), con estudios secundarios principalmente, o universitarios. Hay más divorciados. Asalariados.	Hay más hogares ubicados en zonas urbanas. Residen en casas propias que están pagando, en casas alquiladas o cedidas, o prestadas por trabajo. Son casas pequeñas y medianas (61 a 150 m <sup>2</sup> ), sin hacinamiento, distribuidas en filas o contiguas y elaboradas de block/ladrillo o prefabricadas.	Ahorro un 8% más alto que el promedio. Poseen ducha, horno de microondas, teléfono, equipo de sonido, cámara de vídeo, vehículo (15% superior al promedio). Cuentan con servicio sanitario conectado a alcantarilla o cloaca y con servicio de recolección de basura.
<b>A</b>	Tienen mejor nivel educativo (universitario) y trabajos de mejor perfil (patronos). Edades medias (de 40 a 49 años), casados y divorciados.	Hogares concentrados en la región Central y en las zonas urbanas. Hogares nucleares conyugales con baja proporción de menores de 12 años. Casas propias que están pagando, de tamaño mediano y grandes (101 a 200 m <sup>2</sup> y de más de 200 m <sup>2</sup> ), construidas con block y ladrillo, ubicadas en edificios de apartamentos y sin problemas de hacinamiento.	Se diferencian en forma importante de los grupos anteriores porque, en proporción extremadamente superior al promedio, cuentan con una o dos servidoras domésticas que comen en el hogar. Ahorran un 300% más que el resto de los hogares.

a/ Se refiere a las características de los segmentos que se manifiestan en magnitudes mayores que el promedio de todos los hogares del país.

b/ Los segmentos se denominan con las letras A a F y van en orden descendente, según su gasto. Así, el segmento F corresponde al de menor gasto y el segmento A al de mayor gasto.

Fuente: Unimer, 2007a.

CUADRO 2.9

**Participación del gasto mensual por segmento<sup>a/</sup>, según grandes grupos. 2004**  
(porcentajes)

Gastos	Segmentos						Total
	F	E	D	C	B	A	
Alimentos y bebidas consumidos en el hogar	32,9	30,9	16,9	26,5	10,8	10,3	24,0
Alquiler en vivienda, agua, electricidad (sin locativo <sup>b/</sup> )	17,5	11,9	10,5	8,5	9,7	5,3	11,6
Transacciones financieras	5	5,8	13,8	7,8	18,4	22,6	10,7
Transporte	7,2	7,2	11,7	9,3	11,1	11,5	8,9
Alimentos y bebidas consumidos fuera del hogar	7,0	5,7	8,2	6,0	9,5	5,6	6,8
Muebles y artículos para el hogar	5,4	8,2	3,8	8,1	4,1	6,7	6,4
Prendas de vestir y calzado	5	6,5	5,5	6,2	4,9	4,5	5,5
Bienes y servicios diversos	4,1	6,7	3,5	6,2	3,6	5,1	5,1
Recreación y cultura	3,8	5,3	4,6	5,9	4,9	6,5	5,0
Contribuciones sociales obligatorias	2,3	3,4	1,6	1,0	7,7	4,9	3,6
Comunicaciones	3,2	3,0	5,0	3,6	3,9	3,4	3,5
Transferencias en dinero	2,4	1,9	2,9	1,1	7,1	4,2	3,1
Salud	2,7	2,1	3,5	4,3	1,8	4,2	2,8
Educación	0,7	1,0	2,0	1,8	1,9	3,7	1,6
Contribuciones sociales voluntarias	0,2	0,1	5,2	2,8	0,1	0,5	0,9
Impuestos y pagos por licencias	0,6	0,3	1,3	1,0	0,5	1,0	0,6

a/ Los segmentos se denominan con las letras de la A a la F y van en orden descendente, según su gasto. Así, el segmento F corresponde al de menor gasto y el segmento A al de mayor gasto.

Las celdas en gris corresponden a valores superiores al promedio nacional (columna del total) y las celdas en celeste son similares al promedio nacional. Las celdas restantes son inferiores al promedio.

b/ El valor locativo se atribuye a las viviendas propias, así como a aquellas cedidas por un familiar o amigo. Para asignar el valor, se pregunta al propietario u ocupante el monto que pagaría por la vivienda si tuviera que alquilarla.

Fuente: Unimer, 2007a, con datos de la ENIG 2004, del INEC.

de reducción de la participación del empleo agropecuario (y también una caída en términos absolutos), un incremento en la participación del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%) y la estabilización de la participación del empleo formal en alrededor de un 50% del total. En el 2006, de los 53.025 nuevos ocupados, cerca de 39.226 se ubicaron en el sector no agropecuario formal, 27.531 en el no agropecuario informal, mientras que en el sector agropecuario se dio una reducción de 13.732 personas. Asimismo, la tasa equivalente de subempleo invisible pasó de 2,9 a 3,8 entre 2005 y 2006, el valor más alto registrado desde 1987. En número de personas, el aumento fue de 65.085 entre 2005 y 2006 (266.218 personas en total), el más alto desde 1994 (más detalle en el capítulo 3).

Al ver la distribución espacial del tipo de empleo generado, se encuentra que el 67,4% del total de ocupados residía/laboraba en la región Central. La Huetar Atlántica es la segunda región

en importancia, con un 9,5% del total de ocupados; a continuación se ubican la Chorotega y la Brunca, con 6,7% y 6,5%, seguidas por la Huetar Norte, con 5,1%, y la Pacífico Central, con 4,8%.

No obstante la mayor importancia relativa de la ocupación formal no agropecuaria a nivel nacional (51,4% de los ocupados en el 2006), solamente en la región Central el porcentaje de estos ocupados supera el 50% (58,9%), pues en las demás es inferior a 50%: 46,7% en la Pacífico Central, 41,5% en la Chorotega y entre 30% y 34% en las demás regiones. De hecho, el 77,2% de los ocupados formales no agropecuarios reside/trabaja en la región Central. En el resto del país, los ocupados no agropecuarios informales y agropecuarios representan más del 50% del empleo regional, con diferencias, pues mientras en la Huetar Norte y la Huetar Atlántica los ocupados agropecuarios superan a los informales no agropecuarios, en la Pacífico Central y la Chorotega sucede lo contrario (gráfico 2.11). En la región

Brunca, si bien se da esta última situación, la disparidad no es tan marcada.

Estos hallazgos son importantes por cuanto, si se excluye la región Central por sus características tan particulares, al correlacionar el porcentaje de ocupados en el sector informal no agropecuario en cada región con la incidencia de la pobreza en la misma, la correlación es muy elevada (0,85). Esto confirma nuevamente que la informalidad es un factor determinante en la problemática de la pobreza (aunque no el único).

El acceso a la educación actúa como otro factor que incide en el empleo y la pobreza, y en ello también influyen las brechas entre regiones. La escolaridad promedio de la población de 15 años y más, que en el 2006 fue de 8,0 años para el total del país y de 8,7 para la región Central, baja sensiblemente a 6,4 y 6,5 en las regiones Huetar Norte y Brunca. En la población de 18 años y más con secundaria completa o más las distancias son igualmente significativas: mientras en la región Central un 39,0%

RECUADRO 2.8

¿Cómo sobreviven los más pobres?

Son escasos los estudios sobre pobreza que indagaran acerca de la cosmovisión de los pobres: sus vivencias y expectativas, cómo perciben y valoran la acción del Estado. Con el fin de recuperar la voz de estos sectores, con ayuda de la empresa encuestadora Unimer se realizó una consulta mediante la técnica de grupos focales, en el mes de abril de 2007. Se efectuaron dos sesiones con hombres y mujeres jefes de hogar, con edades entre 30 y 55 años y nivel socioeconómico medio-bajo. Los principales resultados de la consulta se resumen a continuación.

1. ¿Cómo sobreviven?

1.1. Buscando nuevos ingresos

- Trabajo adicional (en horarios nocturnos, en las tardes y los fines de semana, o que pueden hacer de manera complementaria).
- Alargando sus jornadas de trabajo (horas extra o fines de semana).
- Más miembros de la familia que trabajan (trabajo femenino y trabajo de niños y niñas que apoyan a sus padres en la labor que estos realizan).
- Ven pocas posibilidades de recibir más ingresos si no aumentan la cantidad de trabajos, pues consideran que las posibilidades de mejorar sus condiciones son limitadas por su bajo nivel educativo y, entre los mayores, por la edad.
- Ingresos provenientes del Estado: becas de estudio para sus hijos, bonos para vivienda, pensión por incapacidad.

1.2. Priorizando y restringiendo gastos

- Restringiendo recreación: dejan de ir al estadio, no pasean, no comen fuera del hogar.
- Restringiendo gastos en el transporte diario (caminan).
- Solamente gastos básicos: priorizan y van atendiendo los más atrasados, varían las compras del “diario” (marcas, precios, ofertas).
- Se alimentan con lo mínimo y más barato. Dejan de comprar determinados productos (leche, cereal, pan cuadrado, carne o pollo). Adquieren “lo suficiente” para vivir. Reducen las cantidades de alimentos. En ocasiones algunos se privan de alimentarse, y ceden sus raciones a los miembros de menor edad. Mantienen el mismo menú. Las variaciones de platos se logran cuando hay menos restricción económica; de lo contrario, consumen arroz, frijoles, y a veces huevos, durante varios días.
- Los y las jefes de hogar dejan de estudiar.
- No logran visualizar claramente lo que sucederá en su futuro, viven atendiendo lo inmediato.

2. ¿Qué esperan del Gobierno? ¿Cuáles son los programas que más conocen?

- Los de mayor edad esperan tener oportunidades de empleo o ingreso.
- El grupo más joven espera mayor apoyo en educación, tanto para niños como para adultos.
- Apoyo para conseguir vivienda y combate a la delincuencia.

- Salarios más altos para la clase más baja de trabajadores asalariados.

Los tres programas sociales más conocidos son el IMAS, las becas para estudiantes y los bonos de vivienda. Con respecto al IMAS, se critica el mecanismo de asignación de los fondos. El bono de la vivienda cuenta con una percepción positiva entre quienes lo han obtenido, y quienes no lo tienen piensan que el trámite es lento y a veces engorroso. Las becas para estudio son bien recibidas y valoradas, aunque se considera que los procesos se atrasan y que las becas no siempre las reciben quienes las necesitan.

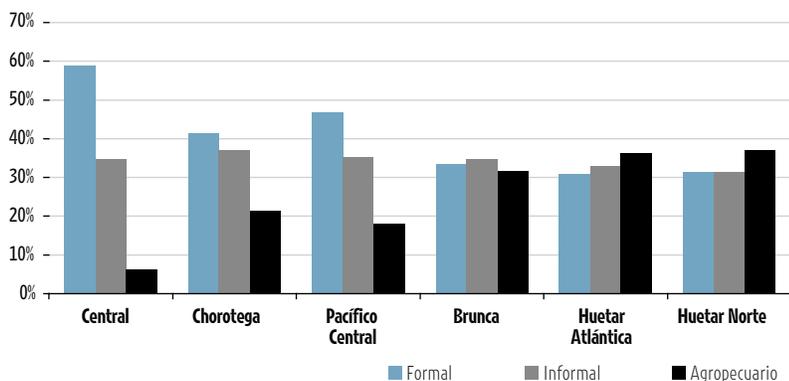
3. ¿Cómo se ayudan en la comunidad? ¿Cuál es el problema individual y comunal más importante?

- La ayuda de vecinos o entre familias ocurre pocas veces y en casos extremos (cuando “no tienen ni arroz para comer”).
- No participan mucho en organizaciones comunales, religiosas o gremiales.
- Los de mayor edad consideran que los vecinos se ayudan poco, y que hoy se vive de manera más aislada.
- El principal problema de los hogares es el costo de la vida y, en el barrio, las drogas y la inseguridad ciudadana.

Fuente: Unimer, 2007b.

GRAFICO 2.11

Estructura de la ocupación por regiones. 2006



Fuente: Sauma, 2007, a partir de la EHPM del INEC.

de la población tiene esta condición, el porcentaje disminuye a casi la mitad (16,4%) en la Huetar Norte y a 17,9% en la Brunca. A su vez estas diferencias de escolaridad están estrechamente relacionadas con el acceso al sistema educativo, área en la que también hay notables brechas. En la región Central la asistencia escolar de los niños y niñas con edades de 5 a 6 años es del 87,7%, y en el resto del país es del 76,6%. En el grupo de 18 a 24 años estas cifras son, en el mismo orden, de 38,4% y 27,0%. La región Huetar Norte es la que registra la menor asistencia escolar, en todos los grupos de edad.

Las diferencias en el acceso al empleo y a la educación contribuyen a explicar, a su vez, las disparidades que se observan entre el ingreso promedio mensual de los hogares de la región Central (115.550 colones) y los de otras regiones, como la Atlántica (65.986 colones) y la Brunca (66.815 colones). Los mismos factores ayudan también a entender la desigualdad resultante en la distribución de este ingreso, tal como lo demuestra un reciente estudio sobre desigualdad a escala cantonal (recuadro 2.9).

### No disminuye magnitud de las brechas de género

Los principales indicadores en materia de brechas de género en el 2006 no muestran cambios importantes con respecto a las tendencias generales que se han venido observando. Los logros en esperanza de vida, tasas de cobertura, rendimiento y permanencia en el sistema educativo siguen aumentando en favor de las mujeres, mientras que en otras brechas asociadas con pobreza, mercado de trabajo y acceso a ingresos y recursos productivos, el balance es negativo, dado que persisten diferencias importantes entre géneros (indicadores en el Compendio Estadístico).

La persistencia de brechas de género debe llamar la atención del país no solo por sus implicaciones en términos de equidad, sino también por su relevancia para efectos de creación, diseño y evaluación de la pertinencia de las políticas públicas. Un tema que ilustra lo anterior es el problema que enfrentan las mujeres en materia de inserción laboral. Tal como se ha señalado en Informes anteriores, las mujeres han venido ganando participación en el mercado laboral, en el que constituyen una fuerza creciente, aunque con problemas de calidad, como lo evidencian las altas tasas de subutilización que han mostrado en los últimos diez años. En el 2006 ese indicador fue de 19,1%, lo que significa una diferencia de 6,6 puntos porcentuales con respecto a los hombres (12,5%) y se explica por el mayor impacto en ellas del desempleo abierto y el subempleo visible. Además, en la última década la tasa de subutilización total de las mujeres aumentó en

#### RECUADRO 2.9

### Desigualdad y polarización a nivel cantonal

En Costa Rica tradicionalmente los temas de pobreza, desigualdad y otras medidas de bienestar se han estimado con base en el ingreso de los hogares. Sin embargo, es importante complementarlas con las que toman como variable el gasto de los hogares, debido a diferencias teóricas y su implicación directa en las decisiones de política social. En el marco del simposio "Costa Rica a la luz de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos", se realizó una investigación que aplicó el procedimiento de regresión y simulación desarrollado por Elbers et al. (2000 y 2003), para la estimación de indicadores sobre pobreza y desigualdad en subpoblaciones no consideradas en los diseños muestrales. Este procedimiento permite estimar indicadores como el coeficiente de Gini, la familia de índices de Atkinson, la familia de índices generalizados de entropía y el índice de polarización de Wolfson, a partir del ingreso y el gasto total de los hogares, usando la información del Censo de Población y Vivienda del 2000 (CPV-2000) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004<sup>23</sup>.

Entre los resultados obtenidos destaca el hecho de que la desigualdad estimada

a nivel nacional, regional y cantonal con el agregado del gasto es generalmente mayor que la estimada con el agregado de ingreso.

De igual forma, el estudio encontró que generalmente los cantones con los mayores niveles de polarización y desigualdad son los que exhiben la mayor sensibilidad a la medida de bienestar utilizada (ingreso o gasto). A nivel de regiones, la Pacífico Central y la Huetar Atlántica son las que presentan la menor desigualdad del país (coeficiente de Gini con ingreso y sin locativo<sup>24</sup> de 0,48 y 0,47, respectivamente), mientras que la Huetar Norte muestra con mayor frecuencia los índices de desigualdad y polarización más altos (0,54). A nivel de cantones, Escazú y Curridabat sobresalen por presentar los índices de polarización del ingreso más altos del país (alrededor de 0,77), valores muy superiores al nivel más próximo, correspondiente a Moravia y Montes de Oca (0,58 en ambos casos). Por el contrario, entre los cantones con menor desigualdad están Alvarado, León Cortes, Jiménez, Turrubares, Alfaro Ruiz y Alajuelita.

Fuente: Carmona et al., 2007.

6,4 puntos, mientras que la de los hombres lo hizo en 2,2 puntos. La brecha de género en este indicador también se ha ampliado y alcanzó 1,53 en el 2006, es decir, por cada 100 hombres que tenían problemas de empleo, había 153 mujeres en esta situación. Esto refleja una inserción laboral precaria o de mala calidad, en la medida que se trata de mujeres ocupadas en empleos desprotegidos (aproximados por la cobertura del seguro social), a tiempo parcial (o sea, el subempleo visible), temporales o contratados por períodos definidos y empleos asalariados fraudulentos (difíciles de medir, pero aproximados parcialmente con el subempleo invisible).

Para muchas mujeres que trabajan, el tema de las jornadas de medio tiempo es muy importante. En el 2006, una cuarta parte de las ocupadas trabajaba

menos de 30 horas semanales, la mitad tenía jornadas de 47 horas y más, y un 14,9% tenía jornadas de 40 a 46 horas. Entre los hombres, poco más de dos terceras partes de los ocupados trabajaban 47 horas o más y solo un 9,4% tenía una jornada menor de 30 horas. Las horas trabajadas en promedio por las mujeres ascienden a 39 y aumentan a 48 horas entre los hombres. La precaria inserción laboral femenina también se refleja en su mayor presencia dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia, que es altamente vulnerable, pues en ella la mayoría de las mujeres labora en sectores de baja productividad, en los que predomina la economía de subsistencia (Trejos, 2003).

El aumento de la incorporación laboral de las mujeres en empleos de tiempo parcial y en micronegocios

adquiere particular relevancia, por cuanto ha sido identificado como uno de los factores que más contribuyen a explicar el incremento en la desigualdad que mostró el país entre 1988 y 2004. Como se indicó en el apartado sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, la polarización de la jornada de trabajo muestra una expansión del empleo en actividades en pequeña escala y mayor informalidad, principalmente para las mujeres, que de manera creciente se están insertando en el mercado de trabajo, ya no solo las más educadas, lo que contribuye a aumentar la desigualdad en los años de educación de la población ocupada (Trejos y Gindling, 2007; recuadro 2.6).

Además de los problemas de calidad del empleo, a menudo muchas mujeres no cuentan con apoyo para el cuidado de sus hijos e hijas, lo que se convierte en otro factor que limita sus posibilidades de inserción laboral, crea tensiones en las esferas familiar y laboral y genera situaciones de dobles jornadas que afectan su calidad de vida. Sobre este último aspecto, un módulo orientado a medir el uso del tiempo en los hogares costarricenses, desarrollado por el INEC en la Encuesta de Hogares del 2004, permitió determinar que el trabajo doméstico y de cuidado de niños y personas mayores sigue concentrándose en las mujeres y que aquellas casadas que trabajan fuera del hogar dedican más de cuatro horas adicionales a labores domésticas y de cuidado en sus hogares (E: Martínez, 2007).

Para aliviar las tensiones entre el mercado laboral y el trabajo no remunerado, en América Latina se han aplicado las denominadas “políticas conciliatorias” entre el ámbito familiar y el laboral. Estas pueden estar vinculadas a la seguridad social, a programas focalizados o constituirse como políticas conciliatorias propiamente dichas. Las primeras están dirigidas a las mujeres trabajadoras remuneradas y asalariadas formales que cotizan en algún régimen de seguridad social. Son además políticas que “concilian” el embarazo y la lactancia (Camacho y Martínez, 2007).

Entre los programas focalizados se encuentran las guarderías y centros

de atención integral infantil y los que destinan transferencias monetarias o servicios a jefas y jefes de hogar en condiciones de pobreza y desempleo, a fin de potenciar sus capacidades de inserción laboral. Este tipo de medidas puede facilitar la conciliación, aunque con un menor impacto que las guarderías y centros de cuidado infantil, ya que si bien proporcionan recursos para atacar la pobreza y el desempleo, no garantizan el acceso al cuidado. Del mismo modo, los programas destinados a jefes o jefas de hogar por lo general refuerzan el papel de “cuidadoras” de las mujeres, dado que para acceder a los recursos es indispensable que se cumplan requisitos como la vacunación o la asistencia escolar de niños y niñas, lo que potencia el papel femenino de cuidadoras y proveedoras (Camacho y Martínez, 2007).

Las políticas conciliatorias propiamente dichas son “medidas dirigidas a promover la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo familiar, independientemente de la condición socioeconómica de las mujeres o de si éstas son trabajadoras formales o remuneradas”. Bajo este enfoque ha surgido una serie de instrumentos internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (CEDAW), y el Convenio 156 de la OIT, emitido en 1981, que han situado el tema en el debate público, pero no se han traducido en medidas concretas de conciliación (Camacho y Martínez, 2007).

En la última década han tenido lugar en Costa Rica avances significativos en cuanto a la constitución de una infraestructura social de cuidado. Algunos de estos logros refieren a políticas que son conciliatorias no tanto por sus objetivos, sino por sus efectos. Primero, ha habido un crecimiento de la matrícula en educación preescolar, sobre todo a partir del año 2000. En 1990 solo cubría un 5,1% de los niños y niñas de 4 y 5 años; en el 2001 la cobertura era de 19,8% y en el 2006 había alcanzado el 44,0%. En segundo lugar, el Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil del Ministerio de Salud, a través de las modalidades CEN, Cinai, Cence y CEN

extramuros, atiende desde hace varias décadas a un número considerable de niños y niñas. En el 2005, en la modalidad de intramuros se atendió a 13.186 niños y niñas de entre 2 y 6 años de edad y en la extramuros a 10.478 niños y niñas. Esta última modalidad no solo debe fortalecerse, sino ampliarse, ya que un estudio reciente señala que entre 1988 y el 2004 el programa mostró filtraciones hacia sectores de ingresos medios, lo cual podría sugerir una creciente demanda por parte de madres trabajadoras de sectores medios, que encuentran en estos centros una alternativa de cuidado (Morales, 2007). La información disponible sobre la oferta de servicios estatales en este ámbito sugiere que ésta es limitada (cuadro 2.10) y que es importante desarrollar en el país una línea de política social con enfoque de igualdad y equidad de género.

Con el fin de avanzar hacia el cierre de las brechas de género en los próximos años, en el 2006 el Inamu inició el diseño de una política de Estado en esta materia, la cual se espera que tenga un carácter de largo plazo y se concentre en objetivos estratégicos que le permitan al país mantener el liderazgo que ha logrado en América Latina (recuadro 2.10). El progreso que pueda darse en la concreción de esta política, unido a hechos relevantes como la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres, en abril de 2007, podría ser una señal importante de que Costa Rica retoma la senda que en el pasado produjo adelantos sustantivos en el ámbito de la equidad de género.

### La pobreza continúa estancada, pero en el corto plazo se podría reducir

Por decimotercer año consecutivo, en el 2006 la incidencia de la pobreza medida por línea de ingreso mostró estancamiento, al registrar un valor de 20,2% de los hogares. Si bien con respecto al año anterior hubo una caída de un punto porcentual en este indicador, su nivel se mantuvo en el rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, que prevalece desde 1994. Una situación similar se presenta con la pobreza extrema, cuyo nivel del 2006 (5,3% de

CUADRO 2.10

**Algunos programas de atención diaria de niños y niñas**

Programa	Institución	Población meta	Modalidades	Población atendida
Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Cen-Cinai) y Centros de Educación y Nutrición (CEN)	Minsa	Cinco componentes: alimentación complementaria (comidas servidas), educación inicial, vigilancia del crecimiento y desarrollo, distribución de leche y alimentos a familias.	Los Cinai brindan atención a niñas y niños durante doce horas al día. Los CEN atienden a los beneficiarios medio tiempo (en la mañana o en la tarde).	En el 2005, en atención integral intramuros se cubrió a 13.186 niños y niñas, y 10.478 en extramuros. El total de establecimientos es: 465 CEN, 51 Cinai, 38 Cence, 69 CEN extramuros. De estos, 418 son centros con atención integral.
Hogares comunitarios	IMAS	Atención de niños y niñas bajo la línea de pobreza en casas de habitación (máximo diez infantes) y en multihogares (guardería pública o privada subsidiada por IMAS a las familias bajo la línea de pobreza).	Ofrece apoyo, alimentación, cuidado, estímulo y seguridad a menores de 6 años (7 a 12 años en algunos casos), durante el tiempo que sus padres se ausentan por trabajo, estudio o capacitación.	A junio de 2006, 3.631 niños y niñas habían recibido el incentivo. Se ubicaban en 310 hogares comunitarios y 33 alternativas de tipo centro infantil o guarderías.
Mi segunda casa	MEP	Proteger a los niños y niñas en riesgo social.	Luego de la jornada escolar, se extiende la atención hasta las 6 p.m.	Al 2005 solo funcionaba en San Ramón
Hogares de acogimiento y ONG	PANI	Acciones para salvaguardar la integridad física y emocional de niños y niñas.	Hogares de acogimiento, albergues o aldeas, hogarcitos o instituciones de protección (ONG).	Los dos programas se desarrollan en las 41 oficinas del PANI en todo el país. No hay datos oficiales de la población atendida.
Instituciones de bienestar social de atención a la niñez <sup>a/</sup>	Organizaciones de bienestar social	85 organizaciones de bienestar social avaladas por el PANI y el Centro de Atención Integral del Minsa.	Hogares transitorios y permanentes, guardería infantil y centro infantil, hogares escuela y comedor infantil.	Atienden un aproximado de 5.000 niños, niñas y adolescentes en pobreza, riesgo social y abandono.
Personas con discapacidad	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	Programa de Servicios de Convivencia Familiar.	Transferencia de recursos a la población con discapacidad entre 18 y 65 años, bajo las siguientes modalidades: familia solidaria, hogares, albergues privados, prevención del abandono familiar, ONG y unipersonal.	298 personas en la GAM al 2006

a/ A través de esta modalidad, el IMAS también brinda apoyo para la atención de personas con alguna discapacidad y adultas mayores.

Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones mencionadas.

los hogares), refleja un estancamiento en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual, desde 1994.

No obstante esa invariabilidad en los porcentajes de incidencia, los números absolutos de hogares afectados por la pobreza siguen siendo muy elevados. Una estimación propia en la que se imputa los ingresos ignorados, muestra que en el 2006 cerca de 235.000 hogares tenían un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza total, cifra que si bien es ligeramente inferior a la del año previo, junto con ella representan las más altas desde 1990 (gráfico 2.12).

En situación de pobreza extrema se estiman para el mismo año casi 68.000 hogares, magnitud similar a la de los dos años previos, que en conjunto constituyen los niveles más elevados del período (Sauma, 2007).

En el 2006 la población urbana nuevamente representó el 59% de la población total. En términos de hogares, los porcentajes de hogares urbanos y rurales en ese mismo año fueron de 60,1% y 39,9%, respectivamente. El mayor porcentaje de población rural (41%) respecto al porcentaje de hogares urbanos (39,9%), se explica porque los

hogares rurales siguen siendo un poco más numerosos que los urbanos (3,8 miembros frente a 3,7), aunque la brecha se ha reducido de manera significativa (era de 4,6 y 4,2, en cada caso, en 1990). Al igual que en los años anteriores, la incidencia de la pobreza fue bastante mayor entre los hogares rurales que entre los urbanos. En el 2006 se encontraban en esa situación un 23% de los hogares rurales y un 18,3% de los urbanos, y en pobreza extrema un 6,8% de los rurales y 4,3% de los urbanos (Sauma, 2007).

Dada esta distribución espacial de la población y los hogares, en el año 2006

RECUADRO 2.10

**Nueva Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007-2017 (PIEG)**

En setiembre del 2006 dio inicio el proceso de elaboración de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género (PIEG), con la cual el Estado pretende cerrar brechas de género que aún persisten en la sociedad costarricense, pese a los avances notables que se dieron en la década de los noventa y que tendieron a estancarse a partir del año 2000. El trabajo estuvo a cargo del Inamu, con el apoyo técnico y financiero del Programa Estado de la Nación y el Fondo de Población de Naciones Unidas; involucró a instituciones de todos los poderes de la República, autoridades y funcionarios, grupos de la sociedad civil y representantes del sector empresarial y las universidades estatales, quienes participaron en distintos espacios y fases del proceso de consulta, incluyendo talleres regionales. La PIEG fue concebida como una política de Estado de largo plazo, que pretende ganancias compartidas para todos los sectores y entre hombres y mujeres, para lo cual se concentra alrededor de seis ejes estratégicos:

**1. Objetivo relativo al cuidado como responsabilidad social:** que en el 2017 toda mujer que requiera servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una

alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, con lo cual se darían pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.

**2. Objetivo relativo al trabajo remunerado de calidad y la generación de ingresos:** que en el 2017 el país haya removido las principales causas que provocan brechas de ingreso entre mujeres y hombres; que el desempleo femenino se haya reducido a la mitad y el subempleo haya disminuido al menos en cinco puntos porcentuales con respecto a los niveles que tenía en el 2007, en un marco de mejoramiento general del empleo en el país.

**3. Objetivo relativo a una educación y salud de calidad en favor de la igualdad:** que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes haya sido cubierta por acciones formativas deliberadas, desde edades tempranas, dirigidas a remover estereotipos en los patrones de crianza, en la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres.

**4. Objetivo relativo a la protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia:** que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica, públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer

y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia.

**5. Objetivo relativo al fortalecimiento de la participación política de las mujeres y al logro de una democracia paritaria:** que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales y municipales.

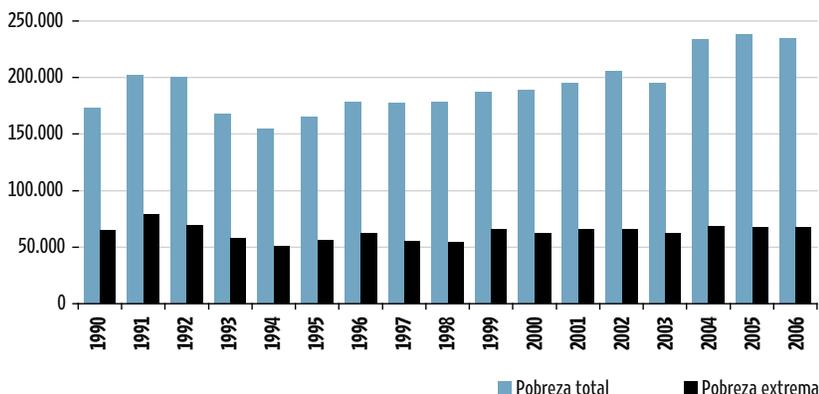
**6. Objetivo relativo al fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género:** que en el 2017 el país cuente con un Inamu y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad y la equidad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que los faculten para tener una clara incidencia en la vida nacional.

Para cada objetivo se definen dos o tres lineamientos principales, los medios requeridos y los mecanismos de gestión, seguimiento y rendición de cuentas. En una fase posterior el Inamu elaborará el plan de acción que permitirá llevar a la práctica esta política.

Fuente: Inamu, Unfpa y Programa Estado de la Nación, 2007.

GRAFICO 2.12

**Hogares en situación de pobreza**



Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

el 53,8% de los hogares pobres residía en el área urbana y el restante 46,2% en la rural. Con la pobreza extrema sucede justamente lo contrario: un 48,2% y un 51,8% de los hogares en cada caso. Como se ha destacado en Informes anteriores, esto implica que, en la actualidad, los esfuerzos de reducción de la pobreza deben otorgar la misma importancia a ambos espacios de residencia de la población (Sauma, 2007).

Vista por regiones, la incidencia de la pobreza muestra patrones globales que varían poco: las regiones Chorotegea y Brunca con los mayores niveles de pobreza total y extrema, la región Central con la menor incidencia. En el 2006 el mayor cambio se dio

en la Chorotega, donde la incidencia aumentó de 29,3% a 34,4% (5,1 puntos porcentuales) y la pobreza extrema de 10,1% a 12,1%. Cuando se analiza en profundidad este hecho, considerando factores como el diseño muestral o las características de la población y los hogares en la región, no se encuentran grandes variaciones, con excepción del porcentaje de hogares pobres jefeados por mujeres que se incrementó de 23,7% a 31,5% y que tiene un fuerte impacto en el resultado final de la pobreza, pues mientras en el año 2005 un 34,5% de los hogares con jefatura femenina era pobre, en el 2006 esa cifra fue de 39,4%. La explicación del aumento en la incidencia de la pobreza parece relacionarse, entonces, con lo acontecido a los hogares encabezados por mujeres, cuya situación empeoró (Sauma, 2007).

El fenómeno antes descrito podría asociarse al auge de la actividad de la construcción en la región Chorotega y al hecho de que los esposos o compañeros de estas mujeres se van a trabajar lejos de sus hogares y residen

de manera temporal en hogares colectivos. Obviamente, de ser correcta esta interpretación, habría un problema de recolección de información, pues los esposos o compañeros seguirían siendo residentes habituales de sus hogares, y sus ingresos deben ser considerados como parte de los ingresos totales del hogar. Este es un aspecto que debe ser tomado en cuenta por los responsables de la política social, para darle un seguimiento adecuado. En los últimos años se han venido presentando aumentos o caídas importantes en la pobreza en algunas regiones del país, sin que hayan mediado cambios relevantes de un año a otro, situación que debería ser objeto de estudios especiales por parte del INEC, en el marco de la Encuesta de Hogares.

Considerando que los niveles de incidencia de la pobreza muestran importantes fluctuaciones a lo largo del tiempo, tanto interanualmente como en lapsos más largos, el cuadro 2.11 resume la evolución y las principales tendencias en cada una de las regiones para el período 1994-2006, con un corte para el 2000-2006.

Este análisis resulta de la aplicación del enfoque de línea de pobreza, que no es el único método para estimar pobreza. Existen otras aproximaciones, tales como el enfoque de NBI o pobreza integrada, empleado en anteriores Informes. Otro abordaje posible es el de pobreza relativa, más utilizado en países desarrollados. Un ejercicio realizado para Costa Rica desde esta perspectiva se resume en el recuadro 2.11.

### Intensidad, severidad y vulnerabilidad sin variaciones significativas

Además de la incidencia de la pobreza, es decir, el porcentaje de hogares (y personas) que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, este Informe ha dado seguimiento a la intensidad o brecha de pobreza y su severidad, en torno a las cuales no hay cambios relevantes en relación con el 2005. Otro indicador de interés para este Informe ha sido el de “vulnerabilidad

CUADRO 2.11

#### Principales tendencias en la incidencia de la pobreza, según región. 1994-2006

Región	Incidencia de la pobreza, 2006 (%)	Principales tendencias
Chorotega	34,4	La tendencia más clara de reducción de la incidencia de la pobreza total en el período 1994-2006, con una reducción promedio anual de 0,42 puntos porcentuales. Esta tendencia se mantuvo en el período 2000-2006, a pesar del fuerte incremento en el año 2006.
Brunca	32,8	Tendencia a la reducción de la pobreza, pero bastante menor que en la región Chorotega, con un promedio anual de 0,12 puntos porcentuales entre 1994-2006. En el subperíodo 2000-2006 el ritmo de reducción aumentó (a 0,26 puntos porcentuales).
Pacífico Central	26,3	Fuerte tendencia al aumento en el período 1994-2001, se redujo en el año 2002, a partir del cual se mantiene estable, con pequeñas fluctuaciones alrededor de la magnitud del 2002.
Huetar Norte	22,7	Tendencia a la reducción en la pobreza en todo el período 1994-2006 (0,28 puntos porcentuales como promedio anual). En el subperíodo 2000-2006 la reducción se incrementó notablemente (promedio de casi un punto porcentual por año).
Huetar Atlántica	21,7	La región de mayor variabilidad en el comportamiento de la pobreza, pero con una tendencia al aumento, tanto en el plazo mayor (1994-2006), como en el menor (2000-2006).
Central	16,2	Menor variabilidad en la magnitud de la pobreza en comparación con las otras regiones, con una pequeña tendencia al incremento entre 1994 y 2006 (promedio de 0,08 puntos porcentuales por año), con un aumento en el subperíodo 2000-2006 (promedio de 0,26 puntos porcentuales por año).

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma, 2007.

## RECUADRO 2.11

**Pobreza relativa en Costa Rica**

La pobreza puede ser estimada mediante diversas metodologías, según el concepto que se utilice y el objetivo del estudio. La más tradicional es la medición “absoluta”, en la que la línea de pobreza<sup>25</sup> es la más empleada. No obstante, hay otras mediciones que se preocupan por la situación relativa de las personas u hogares en términos de sus “posibilidades de consumo”, determinadas por el ingreso. Es decir, lo más relevante no es si la persona o el hogar están en capacidad de adquirir una o varias canastas predeterminadas, sino las posibilidades que les brinda su ingreso respecto a los demás individuos y hogares. Este enfoque toma como punto de partida que el bienestar de las personas u hogares está en función del bienestar de los demás, por lo que estas metodologías son más usadas en países desarrollados, donde los niveles de pobreza absoluta son sumamente bajos.

Generalmente las líneas de pobreza relativa se fijan como una fracción predeterminada del ingreso promedio o mediano de la población. Para los países de la

Unión Europea, la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (Eurostat) considera como “población en riesgo de pobreza” a aquella cuyo ingreso es inferior al 60% de la mediana del ingreso disponible equivalente nacional<sup>26</sup>. La Cepal (2006b) realizó una serie de estimaciones de pobreza relativa para los países de América Latina, que son comparables con las efectuadas por Eurostat para la Unión Europea. Los resultados muestran que las diferencias entre países son muy pequeñas. Además, “los resultados de esta cuantificación de la pobreza relativa se asemejan más a los que se obtienen empleando ciertos indicadores de desigualdad, como la relación de ingresos medios entre los quintiles extremos de la estructura de distribución. En efecto, la correlación entre ambos indicadores llega a 0,75, en comparación con una correlación de 0,56 entre los resultados de pobreza relativa y pobreza absoluta” (Cepal, 2006b). Se comprueba entonces un resultado esperado: que la pobreza relativa está íntimamente relacionada con la desigualdad en la distribución del ingreso y que la evolución de ambas es muy similar.

Una estimación de la pobreza relativa en el período 2000-2006, realizada por Sauma (2007) para el caso costarricense, utilizando como línea de pobreza el 60% del ingreso mediano de los hogares<sup>27</sup>, muestra que los niveles de pobreza relativa son superiores a los obtenidos con la medición de la pobreza absoluta. Además, al igual que los resultados obtenidos por la Cepal, el comportamiento de la magnitud de la pobreza relativa guarda estrecha relación con la desigualdad en la distribución del ingreso, con un máximo en el año 2001, una caída hasta el 2005 y luego, en el 2006, una situación muy similar a la del año previo, coincidente con las relaciones de desigualdad medidas por las razones de ingresos entre los hogares del décimo decil con respecto a los del primero, y entre los hogares del quinto quintil con respecto a los del primero (cuadro 2.12).

Si bien esta medición para el caso costarricense aporta poco a la medición de pobreza por sí misma, es relevante en la medida en que refleja, principalmente, lo que acontece con la desigualdad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sauma, 2007.

## CUADRO 2.12

**Hogares en situación de pobreza relativa, clasificados según ingreso mediano per cápita<sup>a/</sup>. 2000-2006**

	Ingreso mediano per cápita ajustado (colones por mes)	Línea de pobreza: 60% de ese ingreso mediano (colones por mes)	Porcentaje de hogares pobres
2000	67.359	40.415	27,1
2001	75.911	45.547	28,7
2002	80.000	48.000	27,1
2003	91.386	54.832	27,7
2004	96.015	57.609	27,1
2005	115.470	69.282	26,8
2006	129.809	77.885	26,9

a/ Hogares cuyo ingreso per cápita ajustado es inferior al 60% del ingreso mediano de los hogares en términos per cápita, ajustado por el número de “adultos equivalentes”.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

a la pobreza de los no pobres”, que busca aproximar la vulnerabilidad que muestran los hogares como resultado del cambio (aumento o disminución) que la situación económica coyuntural ha provocado en los ingresos per cápita de los hogares cuyos ingresos de este tipo los ubican por encima de la línea de pobreza y hasta 1,4 veces la misma; es decir, pretende determinar si los hogares se han alejado o acercado a la pobreza, casos que corresponden a reducciones o aumentos en la vulnerabilidad, respectivamente. En el año 2006 se encontraba en situación de vulnerabilidad un 12,6% del total de hogares del país, porcentaje que si bien es inferior al del 2005, y a todos los prevalecientes entre 1990 y 2000, representa un nivel mediano para el período 2001-2006. Si al porcentaje de hogares vulnerables (12,6%) se suma el porcentaje de hogares pobres (20,2%),

el resultado es que en el 2006 un 32,9% del total de hogares del país estaba en situación de pobreza o vulnerabilidad, porcentaje que es el cuarto más bajo desde 1990. Con respecto al año 2005 el indicador de vulnerabilidad muestra un leve incremento (de 0,797 a 0,799), es decir, que la vulnerabilidad de este grupo de hogares también aumentó. Sin embargo, con una perspectiva temporal más amplia, el valor del 2006 es uno de los menores desde el año 2000, e inclusive desde 1990 (Sauma, 2007).

Luego de estimar por varios años el indicador de vulnerabilidad, es relevante preguntarse cuál es el perfil que tienen los hogares y la población vulnerables y si estos muestran cambios significativos entre 2000 y 2006, y además si esos perfiles se acercan o no a los de los hogares y la población pobres. En el cuadro 2.13 se presenta el detalle de las características consideradas en el perfil. Dos hallazgos principales son, por

una parte, que no hay grandes cambios en el perfil de los hogares vulnerables entre esos dos años y, por otra parte, que los hogares en situación de vulnerabilidad cambian gradualmente su perfil de forma concordante con lo que acontece a la totalidad de los hogares del país, sin variaciones de gran magnitud en ninguna de las dimensiones estudiadas. Los hogares pobres también cambian su perfil de manera gradual y en el mismo sentido, por lo que no hay un acercamiento entre ambos grupos. Inclusive, dado que los cambios en el perfil de los pobres son más lentos, pueden afirmarse que los hogares vulnerables se alejan de él. Esta situación contrasta con la dinámica de los hogares de mayores ingresos reportada en el Undécimo Informe, los cuales entre 1997 y 2004 mostraron cambios importantes y diferencias significativas frente al resto de los hogares. Los escasos cambios en el perfil

de los hogares pobres y vulnerables (la base de la pirámide social) con respecto a lo que ocurre con el perfil de los más ricos contribuye a explicar el incremento de la desigualdad experimentado por el país en este período.

### ¿Por qué no disminuye la pobreza?

Como se ha destacado reiteradamente en los Informes anteriores, la pobreza es un fenómeno complejo, con múltiples causas y manifestaciones. Aumentos o disminuciones en la pobreza, por lo tanto, no se pueden asociar en forma directa al comportamiento de algún o algunos factores, y aunque se lograra determinar un conjunto de factores que inciden en uno u otro resultado, tampoco sería posible diferenciar el grado de incidencia o importancia relativa de cada uno de ellos.

Teniendo esto presente en todo momento, también es cierto que las disminuciones en la pobreza se asocian

CUADRO 2.13

### Principales características de los hogares vulnerables y los hogares pobres. 2000 y 2006

Características	Hogares vulnerables		Hogares pobres	
	2000	2006	2000	2006
<b>Hogares</b>				
Tamaño promedio del hogar (miembros)	4,5	4,1	4,6	4,2
Porcentaje de mujeres jefas de hogar	22,7	25,5	31,4	36,2
Urbano	26,7	28,4	37,9	41,6
Rural	17,5	21,8	25,2	29,8
Edad promedio del jefe (años)	44,1	45,3	48,0	49,3
Hombres	43,0	44,5	46,4	49,1
Mujeres	47,9	48,5	51,4	49,6
Educación promedio del jefe (años)	5,8	6,0	4,7	4,9
Hombres	5,9	6,1	4,9	4,9
Mujeres	5,7	5,8	4,2	5,0
<b>Personas</b>				
Porcentaje de mujeres (todos los miembros)	51,0	51,9	52,9	53,3
Edad promedio (años)	24,6	26,7	25,1	27,1
Porcentaje de niños y jóvenes menores de 15 años	41,9	37,6	45,4	42,1
Porcentaje de adultos de 60 años y más	6,7	7,9	9,1	10,7
Escolaridad promedio de la población de 7 a 15 años (años)	3,6	3,8	3,1	3,6
Población de 7 a 12 años que asiste a la educación formal (porcentaje) <sup>a/</sup>	97,5	99,9	95,8	97,8
Población de 13 a 15 años que asiste a la educación formal (porcentaje) <sup>a/</sup>	81,6	84,7	73,1	79,1
Escolaridad promedio de la población de 16 a 59 años (años)	6,6	7,0	5,8	6,2
Hombres	6,5	6,9	5,7	6,0
Mujeres	6,7	7,1	5,8	6,3
Tasa neta participación de la población de 12 a 59 años	49,3	53,9	42,7	43,6
Tasa de desempleo abierto de la población de 12 a 59 años	6,8	8,4	13,9	14,8

a/ Los datos del año 2000 se refieren al 2002.

Fuente: Sauma, 2007, a partir de las EHPM del INEC.

fuertemente con aumentos en la producción y el empleo (sobre todo formal), así como las reducciones en el desempleo se asocian con incrementos en los ingresos laborales y con menor desigualdad. En relación con el año anterior, el 2006 registró un notable crecimiento en el PIB total (8,2%), que aunque desciende a 6,3% si se calcula en términos per cápita, sigue siendo muy elevado (cuadro 2.14). El ingreso nacional disponible bruto per cápita, que en el 2006 representó el 90,0% del PIB per cápita, creció un 5,4% con respecto al 2005. Por su parte, el gasto de consumo final de los hogares, que representó el 70,7% del ingreso anterior y un 63,6% del PIB per cápita, apenas aumentó un 3,8%.

Medido por la Encuesta de Hogares, el ingreso promedio de los hogares creció en un 2,4%, y el ingreso per cápita en 3,9%. Entonces, aunque el incremento en el PIB fue muy elevado en contraste con el año anterior, los aumentos en las

dimensiones más directamente relacionadas con los hogares en términos per cápita, no lo fueron tanto.

Como se observa en el cuadro 2.14, hubo un incremento en la ocupación (3%), una caída en el desempleo abierto (de 6,6% en el 2005 a 6% en el 2006) y un aumento de 3,8% en los ingresos laborales, que son los que empujan al alza los ingresos de los hogares. Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento de los ingresos laborales por calificación de los ocupados, se nota que el mayor aumento, de 4%, lo percibieron los calificados (con educación secundaria completa o más, que representan casi una tercera parte de los ocupados), mientras que los no calificados apenas vieron incrementados sus ingresos laborales en 1,8%. Este último resultado es consistente con la evolución del salario mínimo real, pues se ha comprobado que existe una alta correlación entre éste y los ingresos laborales de los asalariados no calificados (asunto que

se tratará más adelante en este capítulo). Por una parte, este comportamiento desigual de los ingresos laborales se asocia con el aumento en la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini), pero explica también -en buena medida-, el motivo por el cual, a pesar de los incrementos en la producción y los ingresos, así como en la ocupación (y una reducción en el desempleo), la pobreza no se redujo significativamente.

### Algunas políticas que podrían impactar en el corto plazo la pobreza

La erradicación de las causas que provocan y reproducen la pobreza requiere un esfuerzo estatal continuo y de largo aliento, y no solo iniciativas aisladas para enfrentar situaciones de empobrecimiento coyuntural. Para llevar a cabo esta tarea, que implica creación de capacidades y oportunidades para la plena inserción económica y social de las personas, el Estado tiene como recursos, por un lado, los instrumentos que se derivan de la política social (programas, proyectos) y por otro, los de la política económica. Estos últimos, en particular, pueden jugar un papel clave en la generación de oportunidades para que la población pobre acumule activos y opciones que le permitan aumentar sus rendimientos (Trejos, 2001).

En los últimos años este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de sectores cuyos ingresos se han quedado estancados, tales como los trabajadores ubicados en la parte más baja de la escala salarial (salarios mínimos) o bien poblaciones especialmente vulnerables, como los pensionados del régimen no contributivo. La interrogante acerca de la manera en que las políticas orientadas en este sentido podrían contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad en el país se planteó para la elaboración de dos ejercicios de simulación, que permitieran modelar efectos posibles en el corto plazo. Se partió de dos preguntas principales: ¿qué habría pasado con la pobreza y la desigualdad si se hubiera continuado con la política de salarios mínimos crecientes después de 1999? y ¿qué pasaría con la pobreza si

CUADRO 2.14

#### Principales variables económicas asociadas a la pobreza. 2005-2006

Variable	2005	2006	Variación anual
PIB real			
Total (millones de colones de 1991)	1.739.843,9	1.881.693,4	8,2
Per cápita (colones de 1991) <sup>a/</sup>	402.201	427.478	6,3
Ingreso nacional disponible (bruto)			
Per cápita (colones de 1991) <sup>a/</sup>	364.932	384.544	5,4
Gasto de consumo final de los hogares			
Per cápita (colones de 1991) <sup>a/</sup>	262.013	271.937	3,8
Ingreso familiar promedio (colones julio 2006) <sup>b/</sup>			
Promedio por hogar	356.589	365.152	2,4
Per cápita por hogar	94.716	98.404	3,9
Ingreso laboral promedio <sup>b/</sup>			
Total	196.505	204.032	3,8
No calificados (menos de secundaria completa)	134.219	136.669	1,8
Calificados (secundaria completa o más)	312.579	325.171	4,0
Índice de salario mínimo real (1984=100%)			
Julio	116,5	117,2	0,6
Promedio anual	113,1	115,0	1,7
Empleo (ocupados)	1.776.903	1.829.928	3,0
Tasa de desempleo abierto	6,6	6,0	-0,6
Coefficiente de Gini	0,406	0,420	0,014

a/ Para calcular los valores per cápita se utilizaron las estimaciones de población de INEC-CCP.

b/ Se utilizó el IPC de julio de cada año (base julio 2006=100).

Fuente: Sauma, 2007, con datos del BCCR y el INEC.

se aplican los aumentos previstos por el nuevo Gobierno en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)? En ambos casos se utilizó un conjunto de supuestos que sirvieron de base para las simulaciones. En este apartado se presentan los ejercicios realizados, de los cuales destacan dos conclusiones: en primer lugar, que una política “razonable y sostenida” de salarios mínimos crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza y la desigualdad, siempre y cuando no incida negativamente en el resto de las variables económicas, esto es, la inflación (aumento), la producción (descenso) y el empleo (caída en el empleo total o aumento en el empleo informal y el desempleo); cabe señalar estos resultados son distintos a los de otros estudios sobre el tema<sup>28</sup>. En segundo lugar, los ejercicios indican que el aumento de las pensiones del RNC podría contribuir a que en el corto plazo, los hogares beneficiados se alejen, especialmente, de la pobreza extrema.

### Escenario 1: Impacto de una política de salarios mínimos crecientes sobre la pobreza y la desigualdad en la distribución

A partir de 1996 y hasta 1999 se dio una política de salarios mínimos crecientes en términos reales. Esto se refleja en el índice de salarios mínimos reales -promedio anual- que en 1999 fue un 11,8% superior al de 1995, lo que implica un crecimiento promedio anual mayor al 2% (gráfico 2.13). A partir del año 2000, como resultado de un cambio en la política de fijación de salarios mínimos, estos comenzaron a decrecer en términos reales, primero lentamente, y con mayor fuerza en el año 2004; para el 2006 se produjo una pequeña recuperación.

Los ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados (secundaria incompleta o menos) muestran un comportamiento en términos reales similar al de los salarios mínimos reales, pues por lo general los patronos toman la variación en el salario mínimo como referencia para la fijación salarial de estos trabajadores (tanto de los que ganan el mínimo como de los que están

por encima de este). Esa situación se aprecia en el gráfico 2.13, donde se comparan ambos índices.

Es importante determinar cuál habría sido el impacto sobre la pobreza y la desigualdad, de una política de salarios crecientes que hubiera seguido más allá de 1999. Como se ha señalado, entre 1996 y 1999 el índice de salarios mínimos reales creció a un promedio anual superior a 2%; sin embargo, para efectos de la presente simulación se considera un incremento de 1%, lo cual constituiría de alguna forma un mínimo. Con ese crecimiento, el índice de salario mínimo real pasaría de 115,4 en 1999 a 123,7 en el 2006, en lugar del 114,1 observado. Esto significa que, en el mismo período, el índice de salario mínimo nominal habría aumentado en 125,3%.

Aquí el supuesto básico es que, en caso de haberse dado esa política, los salarios de los trabajadores no calificados se habrían incrementado de igual forma que los mínimos. El aumento previsto para los ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados entre 1999 y 2006 debería ser igual a ese 125,3% en términos nominales. No obstante, los datos de la Encuesta de Hogares indican que solamente crecieron un 94,6%. Esto quiere decir que, de haberse dado la política de salarios mínimos crecientes, en el año 2006 los

ingresos laborales de los trabajadores asalariados no calificados serían un 15,8% superiores a los reportados.

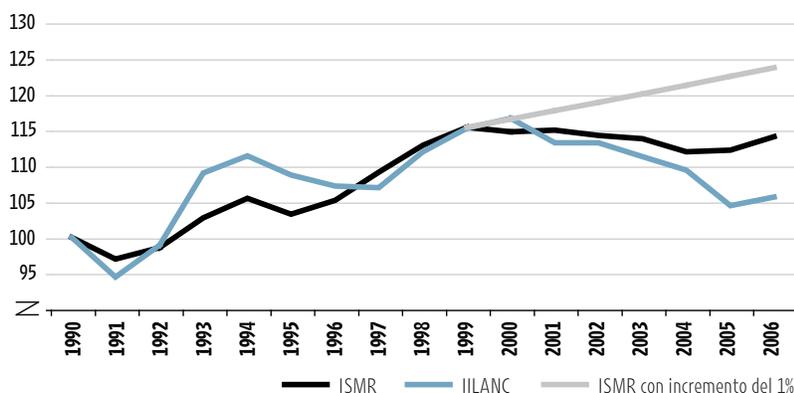
El ejercicio realizado consistió entonces en aumentar en un 15,8% los ingresos laborales observados en el 2006 para esos trabajadores, e identificar el impacto sobre la pobreza y la desigualdad. En el primer caso, los resultados de la simulación muestran que *ceteris paribus* -es decir, dejando constantes todos los demás factores que afectan la pobreza- la incidencia de la pobreza extrema en los hogares sería de 5% y de la pobreza total de 18%. Al comparar estas estimaciones con las obtenidas sin el ajuste para el mismo año (5,3% y 20,2%, respectivamente), el resultado es una reducción de 0,3 y 2,2 puntos porcentuales, en cada caso.

Dos aspectos son importantes. En primer lugar, la disminución de 2,2 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza total es considerable, máxime si se toma en cuenta que el aumento propuesto, de 1% en los salarios mínimos reales, es “bajo”, de manera que una política “razonable y sostenida” de salarios crecientes podría tener un impacto significativo en la pobreza; eso sí, en tanto esa política no tenga incidencias negativas en el resto de las variables económicas, como se mencionó antes. En segundo lugar resalta el reducido impacto sobre la pobreza extrema, que

GRAFICO 2.13

### Evolución del índice de salario mínimo real (ISMR) y del índice del ingreso laboral promedio real de los trabajadores asalariados no calificados (IILANC)

(promedio del año; base 1990=100)



Fuente: Sauma, 2007.

se explica principalmente porque los más pobres por lo general no se insertan en el mercado laboral como asalariados, sino como trabajadores por cuenta propia (agropecuarios y no agropecuarios). Este factor ha sido destacado en varias oportunidades (Sauma y Sánchez, 2003) y revela, de alguna forma, la menor eficiencia de la política salarial para reducir la pobreza extrema.

En la desigualdad hay una disminución más fuerte, reflejada en el coeficiente de Gini, que pasa de 0,420 a 0,407, lo cual indica que estos asalariados y sus hogares se ubican en los primeros deciles según ingreso per cápita. Este último resultado es muy importante, aunque, al igual que en el caso de la pobreza, al no considerar en la simulación el impacto del aumento en los salarios mínimos sobre otras variables económicas, podrían estarse dejando por fuera algunos efectos en sentido contrario, que podrían reducir -e incluso revertir- la disminución tanto de la desigualdad como de la pobreza, como por ejemplo, aumentos en el desempleo o la informalidad.

### Escenario 2: Impacto sobre la pobreza del aumento en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC)

Utilizando la Encuesta de Hogares (EHPM) del año 2006 se trató de medir el impacto sobre la pobreza del aumento en el monto de las pensiones del régimen no contributivo (RNC) realizado en julio del 2006 (pasaron de 17.500 a 35.000 colones), así como del incremento previsto para el año 2007 (de 35.000 a 50.000 colones). Según datos oficiales de la CCSS, en junio del 2006 -mes previo al trabajo de campo de la encuesta- se pagaron 73.722 pensiones (E: Retana, 2007). Por su parte, la EHPM de 2006 identificó 70.746 beneficiarios de pensiones, cifra que se considera muy satisfactoria, dadas las características de la encuesta y la magnitud del programa.

El monto promedio de la pensión, según la EHPM de 2006, fue de 17.651 colones, cifra muy similar a la oficial de la CCSS para el mes de junio, de 17.874 colones. En la encuesta, el 77,4% de

los beneficiarios declaró un monto de 17.500 colones, un 6,7% de 17.000 colones, un 8,2% montos inferiores a este último y un 7,7% montos superiores a los 17.500 colones<sup>29</sup>.

Siempre de acuerdo con la EHPM de 2006, se benefician con este programa 62.488 hogares, pues si bien la gran mayoría de las pensiones (77,2%) llega a un solo hogar, alrededor de 15.000 alcanzan a dos miembros de un mismo hogar (es decir, a cerca de 7.500 hogares) y 1.100 a tres miembros (367 hogares). Para conocer el impacto actual y futuro de las pensiones es necesario, en un primer momento, analizar la situación de los beneficiarios y sus hogares en ausencia de la pensión. De la totalidad de las pensiones captadas por la EHPM de 2006, 5.317 (7,5%) son recibidas por hogares con ingreso ignorado. Las restantes 65.429 (92,5%) corresponden a hogares con ingreso cero o conocido. Un primer nivel de análisis consiste en considerar los hogares ordenados en deciles, según su ingreso per cápita (en este caso, sin el ingreso por pensiones). Un 44,8% del total de pensiones (31.717) se destina a hogares del primer decil de ingreso, e incluso 20.280 pensiones (28,7%) llegan a hogares con ingreso cero, es decir, a hogares cuyo único ingreso es el proveniente de la pensión. A hogares del segundo decil llega un 13,1% de las pensiones, un 10,5% a hogares del tercer decil, y así sucesivamente, en porcentajes decrecientes, hasta el décimo decil.

Dado que el programa se dirige a población en pobreza extrema, es claro que se están dando filtraciones, pues se benefician hogares de todos los deciles. Para comprender mejor esta situación, se considera la pobreza de los hogares y se utilizan las líneas de pobreza definidas por el INEC para aplicarlas a los datos de la encuesta<sup>30</sup>. El 45,7% de las pensiones captadas por la EHPM de 2006 están llegando a hogares en pobreza extrema cuando no se considera el monto de la pensión como parte del ingreso, lo cual es un resultado muy satisfactorio. Un 21% cubre a hogares con ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea total. En conjunto,

dos de cada tres pensiones son recibidas por hogares en situación de pobreza.

Los hogares vulnerables, de acuerdo con la definición empleada en este Informe -es decir, aquellos hogares cuyo ingreso per cápita supera la línea de pobreza total pero es inferior a 1,4 veces la misma-, reciben un 11,1% de las pensiones. Si se ampliara aún más el criterio de vulnerabilidad, desde 1,4 veces la línea de pobreza hasta el límite de ingreso del quinto decil, un 4% de las pensiones alcanzaría al grupo de hogares ubicados en la franja resultante. Sin embargo, prevalece un 10,7% de pensiones otorgadas a hogares ubicados en los deciles sexto a décimo, que son claras filtraciones del programa.

Al considerar el monto de la pensión declarado por los encuestados, hay cambios en la distribución de los hogares en la nueva estructura de ingreso (es decir, incluyendo los montos de las pensiones), con ascensos en todos los niveles excepto en la base. Gracias a la pensión, los hogares se alejan de la pobreza extrema, de la pobreza, de la vulnerabilidad, etc. Específicamente para el año 2006, es posible conocer el impacto de las pensiones del RNC sobre la pobreza con el simple ejercicio de "sin pensión-con pensión". En el cuadro 2.15 se muestra ese impacto a partir de la medición generalmente utilizada de la pobreza, es decir, incluyendo el ajuste de ingresos propuesto por el INEC. Debe tomarse en cuenta que como monto de la pensión se considera el declarado por los entrevistados, que ronda los 17.500 colones mensuales. Gracias a las pensiones no contributivas, la pobreza extrema se reduce en 1 punto porcentual y la pobreza total en 0,5 puntos porcentuales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**POBREZA Y DESIGUALDAD DEL INGRESO**  
Véase Sauma, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Exclusión social afecta a un amplio segmento de la población

Las investigaciones recientes han revelado que el nivel de pobreza, su intensidad y severidad han variado

CUADRO 2.15

**Estimación de los hogares pobres si se incluye en el ingreso del hogar distintos montos de las pensiones del régimen no contributivo<sup>a/</sup>**

	Ingreso sin pensión	Ingreso con pensión (17,500 colones) <sup>b/</sup>	Ingreso con aumento en pensión, hasta 35,000 colones <sup>c/</sup>	Ingreso con aumento en pensión, hasta 50,000 colones <sup>d/</sup>
Porcentaje de hogares pobres <sup>a/</sup>				
Pobreza extrema	6,3	5,3	4,4	4,2
Pobreza total	20,7	20,2	19,3	18,6
Cambio en pobreza (puntos porcentuales)				
Pobreza extrema		-1,0	-1,9	-2,1
Pobreza total		-0,5	-1,4	-2,1

a/ Para efectos de estimación se ajustó el ingreso con la misma metodología utilizada por el INEC. Además, se excluyeron los hogares con ingreso ignorado y cero, excepto, en este último caso, para la estimación del ingreso sin pensión, pues se incluyeron los hogares con ingreso cero que reciben pensión.

b/ Estrictamente se consideran los montos declarados por los entrevistados. Estas estimaciones de pobreza coinciden con las publicadas por el INEC.

c/ Se refiere a los montos declarados por los entrevistados, más 17,500 colones.

d/ Montos declarados por los entrevistados, a los que se suman 17,500 colones, más 15,000 adicionales.

Fuente: Sauma, 2007, con base en la EHPM 2006, del INEC.,

poco en la última década. Se sabe que una cantidad importante de hogares costarricenses es altamente vulnerable a esta condición y que miles de hogares entran y salen de la pobreza, medida por ingresos, de un año a otro (Slon y Zúñiga, 2005). Sin embargo, estos hallazgos no responden algunas preguntas: ¿existe o no en el país un “núcleo duro” de pobreza, constituido por hogares cuya privación crónica de bienes, recursos y servicios es tal que les resulta muy difícil superar esa situación? Si existe, ¿cuál es su tamaño y bajo qué condiciones es posible que se pueda mejorar esa privación? Estas preguntas son relevantes, pues permiten analizar, desde otra perspectiva, la pertinencia de las actuales políticas de combate a la pobreza y examinar si el tratamiento que ofrecen al problema es suficiente y adecuado. En efecto, bajo un mismo concepto -pobreza- podrían estar siendo clasificados hogares muy distintos, desde aquellos que por razones circunstanciales no tienen suficientes ingresos, o que con un “empujón” remediarían su situación, hasta aquellos que están varados en un estado de privación crónica.

Para responder a estas interrogantes se realizó una investigación sobre el posible “núcleo duro” de pobreza. La misma determinó que, en efecto, existe en el país un grupo de “hogares

excluidos”, cuya situación social no puede ser adecuadamente comprendida utilizando el concepto de pobreza (recuadro 2.12). Los hogares excluidos son un grupo social específico dentro de la población que genéricamente califica como pobre. A diferencia de otros hogares pobres, los “excluidos” se caracterizan por no tener acceso, de manera sistemática y por largos períodos, a los beneficios de las políticas sociales (educación, salud, pensiones, por ejemplo); además, su inserción en el mercado de trabajo tiene rasgos de precariedad crónica, pues forman parte del excedente laboral. Se trata de hogares a los cuales el mercado les ha fallado y a los que el Estado ha abandonado (Pérez et al., 2007), por lo que su situación no parece transitoria ni fácilmente modificable en el corto y mediano plazo. En resumen, son hogares que muestran una reproducción permanentemente deficitaria en sus condiciones de vida y trabajo, cuyo problema se deriva en lo fundamental de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral y las mayores restricciones de la acción estatal.

#### Uno de cada siete hogares sufre exclusión social

Una medición de “hogares excluidos” realizada en el país en los años 2002

y 2006 determinó que cerca de un 14% del total de hogares se encuentra en esa condición (150.089 en términos absolutos en el 2006). Estos hogares se ubican sobre todo en las regiones Brunca y Chorotega y están constituidos en lo fundamental por asalariados altamente precarizados (en empleos sin cumplimiento de las normas laborales consideradas), desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados.

El estudio llevó a cabo varios ejercicios de simulación, a partir de un modelo que estima probabilidades para superar la pobreza, con el propósito de verificar la hipótesis de “bloqueo” de ciertos hogares debido a su condición de exclusión (recuadro 2.12). Para las simulaciones se consideró el hogar que tiene la menor probabilidad para superar la pobreza, según la base de datos del 2006. Corresponde a un hogar con seis menores de edad, que reside en la región Chorotega; su nivel de exclusión es alto, tiene jefatura masculina, con cuatro años de escolaridad y una inserción muy limitada en el mercado de trabajo (cuadro 2.16). Su probabilidad de superar la pobreza es de apenas 0,02, muy alejada del punto de corte que determina el paso de la pobreza a la no pobreza (cuyo valor es 0,77). La primera simulación arrojó un perfil promedio de los hogares no pobres radicalmente

## RECUADRO 2.12

**Exclusión social: precisiones conceptuales y metodológicas**

El enfoque de exclusión social parece ser más pertinente que otros para entender lo que Amartya Sen denominaba el “núcleo de carácter despótico irreducible de la pobreza” y sus causas, por tres razones fundamentales. En primer lugar, más que asumir una posición normativa, enfatiza en el carácter relacional del fenómeno en estudio, lo que implica que los factores determinantes de los procesos de exclusión deben ser analizados desde una perspectiva analítica que remite a la distribución de recursos en la sociedad y no a un problema de integración deficitaria. El tema del poder se erige, en este sentido, como un aspecto insoslayable en la comprensión de la dinámica de la exclusión social: un grupo es excluido porque otro lo excluye mediante el ejercicio del poder. En segundo lugar, este enfoque cuestiona el patrón distributivo existente, al indicar que la exclusión constituye la forma extrema de la desigualdad social. Finalmente, la exclusión social subraya la tesis del bloqueo, lo que implica reconocer que la propia configuración y dinámica social conforman mercados laborales, marcos institucionales, relaciones sociales y estructuras de poder que sancionan la reproducción de la exclusión social a lo largo del tiempo. En este sentido, el núcleo central de este concepto es la marginación social, entendida como privación de ciudadanía social y afuncionalidad laboral.

La exclusión laboral en América Latina se expresó en el inicio de la modernización, en la etapa que puede calificarse como de modernización nacional, con la emergencia de un excedente laboral, o sea, una fuerza de trabajo que no fue directamente absorbida en el proceso acumulativo como mano de obra asalariada. Este excedente se manifestó en el desarrollo, tanto de un sector informal urbano como de un

campesinado de subsistencia. Eran sectores que constituían un excedente laboral con cierta funcionalidad para el proceso acumulativo: en ellos se daba una “externalización” de prestaciones sociales, a través de una “salarización” encubierta en actividades informales y la provisión de ciertos bienes, y sobre todo servicios, para la reproducción de la fuerza de trabajo que el sector formal no garantizaba (Portes y Walton, 1981). Además, hay que añadir la doble funcionalidad que el campesinado de subsistencia tuvo: por un lado proveyó salarios en especie (fundamentalmente granos básicos) y por otro, viabilizó el binomio latifundio-minifundio que sustentó a algunas de las actividades agroexportadoras. Pero no todo el excedente fue funcional, y hubo segmentos de éste que sí resultaron afuncionales, como Nun argumentó hace décadas y ha matizado recientemente, al hablar de masa marginal (Nun, 2003). La situación de esta masa se vio aun más afectada en un contexto regional en que la ciudadanía social se construyó a partir del empleo formal, lo cual supuso que su alcance fuera restringido (Mesa Lago, 1994; Roberts, 1996). Hoy la exclusión laboral se ha acentuado con la emergencia de un nuevo modelo de acumulación signado por la globalización, en el que la pérdida de centralidad del empleo formal ha favorecido las tendencias de exclusión laboral que predominan sobre las incluyentes, tales como el estancamiento del empleo público, la precarización de las relaciones laborales, el carácter estructural del desempleo, el funcionamiento de la migración laboral internacional como mecanismo de ajuste de los mercados de trabajo y la persistencia del autoempleo de subsistencia, tanto en áreas rurales como urbanas, que tiende a constituirse en “economía de la miseria”. Estas últimas tendencias expresan la emergencia de un nuevo tipo de excedente laboral marcado por la exclusión social (Pérez, 2003).

La funcionalidad que tenía el excedente laboral en el anterior proceso de acumulación está difuminándose. Con el nuevo modelo acumulativo, la doble funcionalidad no parece tan necesaria como antaño. De ahí que la exclusión no sea ajena al nuevo modelo; más aun, este fenómeno alcanza su expresión más depurada en el hecho de que contingentes del excedente laboral devienen innecesarios y, por tanto, prescindibles, configurándose como masa marginal (Pérez, 2003). Desde esta perspectiva, se propone que hay un bloqueo en la superación de la pobreza, especialmente de la indigencia, y que la causa de ese bloqueo radica en la exclusión, que es su rasgo definitorio crucial y pertinente.

La evidencia empírica del caso costarricense trata de verificar esta hipótesis, con datos de las encuestas de hogares de 2002 y 2006. Para esto, se especifica un modelo de superación de la pobreza, a partir del cual se realizan simulaciones para verificar la hipótesis y estimar la magnitud del bloqueo. El concepto de exclusión se operacionaliza a través de un índice que aproxima dos dimensiones: la laboral (referida a indicadores que caracterizan a la PEA<sup>31</sup>) y la de ciudadanía social (empleabilidad y seguridad social<sup>32</sup>). Una vez construidos los niveles de exclusión/inclusión, se incluyen como variables independientes en un modelo de explicación del paso de la pobreza a la no pobreza, con base en el cual se realizan las simulaciones para determinar las posibilidades de los hogares pobres de salir de la pobreza, atribuyéndoles características de un grupo de hogares no pobres<sup>33</sup>, sin afectar la variable analítica clave, los niveles de exclusión (para detalles metodológicos consúltese el Anexo Metodológico).

Fuente: Pérez et al., 2007.

distinto: un número más bajo de menores de edad (solo una persona), mayor participación laboral (por dos personas en el hogar, casi una estaría empleada) y residencia en la región Central. Con estos cambios se produce un incremento significativo de la probabilidad de superar la pobreza, que asciende a

0,47<sup>34</sup>. No obstante, la ocurrencia de estos aumentos, sin que se modifique la condición de exclusión alta, impide que se alcance la probabilidad de salir de la pobreza. Si se simula con el siguiente nivel de exclusión (el medio), la probabilidades se incrementan a 0,76, valor muy cercano al punto de corte, pero

que no lo supera aún. Es solo ubicando al hogar en situación de inclusión baja que se logra tal superación. En otras palabras, los niveles de exclusión alta y media bloquean a los hogares que se encuentran en tales situaciones. Por consiguiente, la hipótesis del bloqueo se verifica y revela la existencia de una

condición de exclusión que es cualitativamente distinta de la pobreza, incluso de su forma indigente.

Los resultados obtenidos al considerar en el análisis las acciones tradicionales de la política social de combate a la pobreza demostraron que, aunque estos hogares tuvieran un entorno favorable para superar su situación, no mejorarían si su condición de “exclusión” no cambia, lo que los coloca en una especie de “situación de bloqueo”. En este sentido, disminuir las cargas demográficas (proporción de menores y mayores en relación con la población activa), lograr mayor escolaridad o cambiar su lugar de residencia no parecen ser suficientes para salir de la pobreza. Para que esto suceda es necesario un esfuerzo muy importante, orientado a reinventar la inserción laboral de estos hogares, lo que confirma la existencia de una condición que es cualitativamente distinta de la pobreza, incluso en su forma indigente.

El excedente estructural laboral expresa una capacidad muy mermada

del mercado, que se comprueba por las categorías que lo integran: asalariados altamente precarizados, desempleados, autoempleados de subsistencia y trabajadores no remunerados. Para los trabajadores asalariados, revertir su situación implica mejorar sus condiciones laborales, de manera tal que sean menos precarias y cumplan con las normas laborales vigentes (jornada laboral, salarios mínimos y seguridad social) y para los pequeños productores, se requiere que existan mayores oportunidades de acumulación (Pérez et al., 2007).

En términos globales de país y también por regiones, entre los años 2002 y 2006 no se detectaron cambios en el porcentaje de hogares “bloqueados”, lo cual sugiere que se está ante un fenómeno de naturaleza más bien estructural. Las regiones Chorotega y Brunca mostraron los mayores niveles de incidencia de bloqueo, y la Central, los menores. Los casos en que hubo deterioro tienen que ver con un descenso del número de hogares incluidos, en detrimento del aumento de los excluidos relativos;

este es un patrón que acaece en todas regiones, aunque es más acentuado en la Brunca y la Huetar Norte (cuadro 2.17).

### Reflexiones preliminares sobre los desafíos de la política pública

El estudio sobre exclusión social en Costa Rica arroja dos hallazgos relevantes que complementan reflexiones planteadas en los apartados previos de este capítulo. Por un lado, permite señalar que si bien no todos los hogares pobres son excluidos, todos los excluidos sí son pobres. Estos hogares no enfrentan cualquier tipo de privación, sino una de carácter estructural, que pone en riesgo sus posibilidades de integración social a partir de la movilización de los recursos que poseen. Por otro lado, en un contexto nacional en el que crece la desigualdad, el afianzamiento de este “núcleo duro” de pobreza favorece incrementos de la desigualdad absoluta, respecto a lo cual poco parece estarse haciendo en el país.

Estas conclusiones, a su vez, tienen dos implicaciones importantes en materia

CUADRO 2.16

### Probabilidad de superar la pobreza en los hogares, según características y niveles de exclusión/inclusión social. 2006

Características del hogar	Perfil del hogar más pobre <sup>a/</sup>	Cambio en las características sin modificar el nivel de exclusión <sup>b/</sup>	Cambio en el nivel de exclusión/inclusión, manteniendo las características de los hogares no pobres <sup>b/</sup>			
			Cambia a exclusión media	Cambia a exclusión/inclusión baja	Cambia a inclusión media	Cambia a inclusión alta
Menores de 12 años	6	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
Mayores de 64 años	0	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Jefatura masculina	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Promedio de escolaridad de los cónyuges	4,0	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
Región de residencia	Chorotega	Central	Central	Central	Central	Central
Tasa de participación laboral	0,067	0,398	0,398	0,398	0,398	0,398
Hogar sin PEA	No	No	No	No	No	No
Nivel de exclusión/inclusión	Excl. alta	Excl. alta	Excl. media	Excl./incl baja	Incl. media	Incl. alta
Probabilidad de superar la pobreza <sup>c/</sup>	0,022	0,472	0,756	0,896	0,966	0,994

a/ Corresponde al hogar que muestra la probabilidad más baja de superar la pobreza, según la base de datos de la EHMP.

b/ Se asignan características de un grupo de hogares no pobres, al hogar con la menor probabilidad de superar la pobreza y se modifican los distintos niveles de exclusión/inclusión para determinar el efecto sobre la probabilidad de superar la pobreza. Para que el hogar supere la pobreza, el valor de la probabilidad tiene que ser mayor que el punto de corte del modelo, que es 0,77.

c/ Las celdas en celeste corresponden a los casos en que la probabilidad de que el hogar supere la pobreza mantiene valores inferiores al punto de corte del modelo (0,77).

Fuente: Pérez et al; 2007 a partir de los datos de la EHMP del INEC.

CUADRO 2.17

**Hogares en exclusión/inclusión social, según regiones.  
2002 y 2006**  
(porcentajes)

Región	Exclusión extrema <sup>a/</sup>		Exclusión relativa <sup>b/</sup>		Inclusión	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Chorotega	28,7	27,1	21,3	23,3	50,1	49,6
Brunca	26,3	24,6	20,5	26,0	53,2	49,4
Pacífico Central	20,7	18,2	22,5	26,2	56,8	55,6
Huetar Norte	17,2	16,8	30,4	33,6	52,4	49,7
Huetar Atlántica	15,9	14,8	23,6	29,9	60,5	55,2
Central	9,5	10,8	14,7	19,8	75,7	69,4
Total	14,0	14,2	18,0	22,6	68,0	63,2

a/ La exclusión extrema se refiere a los hogares bloqueados.

b/ La exclusión relativa son hogares que, aunque no están bloqueados, tienen niveles de exclusión alta, media y exclusión/inclusión baja.

Fuente: Pérez et al., 2007, con datos de las EHPM del INEC.

de políticas públicas. En primer lugar, ratifican la necesidad de introducir cambios sustanciales en el diseño actual de las políticas de combate a la pobreza, de modo que, como se ha venido mencionando en Informes anteriores, se orienten a atender los problemas de degradación de las condiciones existentes en el mercado laboral, tales como el acceso a la seguridad social para sectores no cubiertos y fortalecimiento de las políticas de generación de empleos de calidad y de vigilancia sobre el respeto a las jornadas laborales y los salarios mínimos. El estudio sobre exclusión ratifica que la ausencia de estas condiciones impide a los hogares de mayor privación mejorar sus ingresos y acceder a los beneficios de la política social.

En segundo lugar, en cuanto a las políticas económicas, se requiere promover cambios en el estilo de crecimiento económico vigente y las formas en que se distribuyen sus frutos, con el fin de impulsar la creación de puestos de trabajo en el sector formal, la equidad en la distribución y el acceso a activos (crédito, tecnologías), así como la generación de nuevos recursos fiscales para ampliar de manera sostenida el alcance de las políticas sociales dirigidas a los hogares excluidos. La aplicación de este

tipo de políticas requerirá, además, decisiones que no se pueden tomar sin alterar las relaciones de poder entre los principales grupos sociales del país, las mismas relaciones que han dado lugar a las dinámicas que subyacen a la situación de los hogares excluidos (negación de ciudadanía social y procesos de acumulación que generan excedentes laborales y precarización de la fuerza de trabajo). Se trata de cambios de orden distributivo y redistributivo, que pueden afectar las reglas actuales sobre el reparto de los frutos del crecimiento económico, cuyas tendencias concentradoras se han consolidado en los últimos veinte años, tal como demostró el análisis de la desigualdad presentado en este capítulo.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXCLUSIÓN SOCIAL Y POBREZA IRREDUCTIBLE**  
Véase Pérez et al., 2007 en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Financiamiento sostenible del desarrollo humano

Los logros alcanzados por Costa Rica en materia de desarrollo humano se deben en buena medida a los esfuerzos realizados para tener una inversión social sostenida en el tiempo. Lograr esto no siempre ha sido fácil y posible.

En los años ochenta, por efecto de la crisis económica, la inversión social se redujo y, aunque en los años noventa volvió a crecer, el país no ha podido recuperar los niveles de inversión social per cápita que tenía en los años setenta. A esto se suma un Estado con una carga fiscal baja, que no siempre logra atraer a sus arcas recursos frescos y sanos para solventar los requerimientos del desarrollo social.

Asimismo, la inversión social es clave para el desarrollo humano por el impacto que logra tener sobre fenómenos como la pobreza y la desigualdad, tal como se consignó en el Décimo Informe (2004). En esa ocasión se documentó cómo en la década de los noventa la inversión social (IS) permitió paliar el crecimiento del coeficiente de Gini, aunque no logró revertir la tendencia al aumento que éste ha venido mostrando en los últimos veinte años. Este hallazgo vuelve a ser ratificado en un estudio reciente, que utilizó la Encuesta de Ingresos y Gastos y que demostró que la IS, a través de los programas sociales, tuvo entre 1988 y 2004 un creciente impacto en la reducción de la desigualdad, aunque en una magnitud limitada e insuficiente para contrarrestar el incremento que ésta registró en el mismo período (Trejos y Sáenz, 2007).

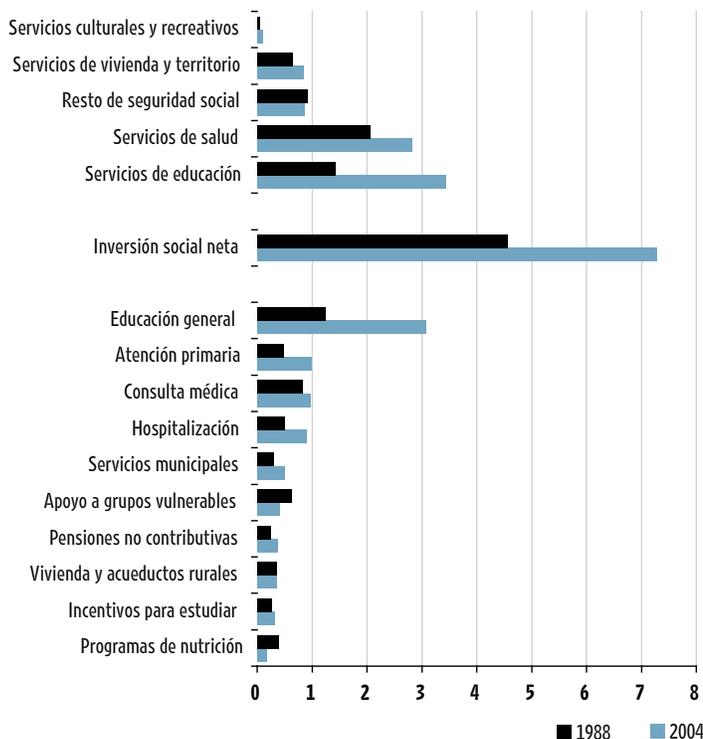
En general, la capacidad del Estado para incidir en la desigualdad depende de varios factores, tales como la progresividad del gasto social en el corto plazo, la cantidad de recursos movilizados o su capacidad redistributiva, así como la progresividad de la estructura tributaria. En cuanto a la capacidad redistributiva de los programas sociales, esto es, en cuánto contribuyó cada programa a reducir el coeficiente de Gini entre 1988 y 2004, destacan, como se observa en el gráfico 2.14, los programas de educación y salud.

Al analizar el impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza, mediante un ejercicio de simulación realizado con datos de la ENIG 2004, se observó que estos inciden poco sobre la desigualdad y más sobre la pobreza<sup>35</sup>. Así, cuando se considera el ingreso autónomo más el subsidio de la política

GRAFICO 2.14

### Contribución de los programas sociales a la reducción del coeficiente de Gini<sup>a/</sup>. 1988 y 2004

(puntos porcentuales)



a/ Coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de la población.

Fuente: Trejos y Sáenz, 2007.

social selectiva, este tiene un impacto leve sobre la desigualdad (menos de 1 punto porcentual) y moderado sobre la pobreza total y extrema (alrededor de 1 ó 2 puntos porcentuales), en tanto que la distribución por zona de residencia de los pobres se mantiene estable. Cuando se reenfoca la política selectiva para eliminar las filtraciones, los impactos sobre la desigualdad siguen siendo leves, mientras que sobre la incidencia de la pobreza son más sustantivos, alrededor de 3 ó 4 puntos adicionales, sobre todo en la pobreza extrema y en zonas rurales. En este escenario, los pobres vivirían mayoritariamente en las zonas urbanas. En relación con estos hallazgos, hay que tomar en cuenta que las políticas selectivas son transferencias cuyo impacto perdura en tanto se mantenga la canalización de recursos y no se estiman efectos de más largo alcance, como su posible aporte a la formación de

capacidades. Asimismo, estos resultados no dicen nada sobre el costo de reenfoque las políticas selectivas hacia la población meta, sin filtraciones, ni sobre su factibilidad técnica, institucional o política (Trejos, 2007).

### Impacto de la contención del gasto en la inversión social

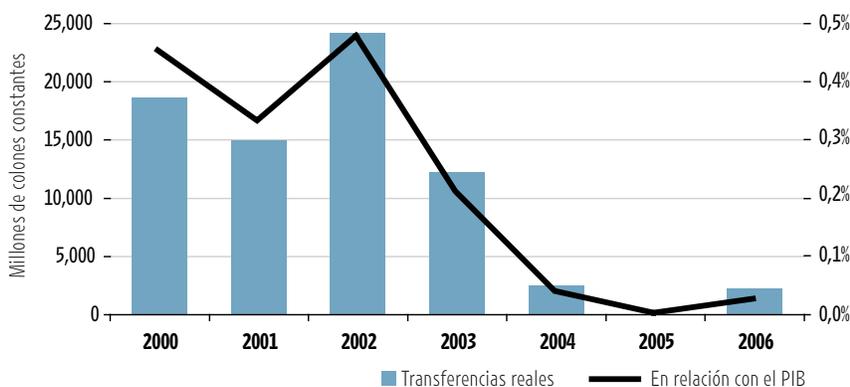
Tal como se ha señalado en ediciones anteriores de este Informe, desde el año 2003 se comenzó a aplicar en el país una activa política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica. Esta medida afectó principalmente recursos destinados a inversión social e infraestructura. Si bien el cambio que se advierte para el segundo semestre del 2006 es importante, también lo es responder a la interrogante de ¿cuánto se dejó de invertir en desarrollo humano

durante los años de contención? Esta pregunta es relevante, aunque difícil de responder, debido a los problemas ya señalados en otros Informes con respecto a la posibilidad de calcular la calidad, la eficiencia y los costos de los programas del Fodesaf. No obstante esas limitaciones, una aproximación posible es tomar el promedio anual de la inversión histórica de este Fondo y compararlo con los niveles promedio de inversión registrados en los años de contención (2003 a 2006). En este sentido, si se toman como referencia las transferencias del Gobierno al Fodesaf (gráfico 2.15) los resultados arrojan que, en el período de contención, la brecha en la inversión social fue de 1,2% del PIB (cerca de 275 millones de dólares). Esto significa que en los últimos cuatro años las transferencias al Fodesaf se redujeron como promedio anual un 0,3%, por lo que mantener el gasto social en su nivel histórico requiere un incremento de 0,4% del PIB en la inversión en este rubro (Rosales, 2007).

A partir de mayo del 2006 se advierten cambios en las decisiones políticas sobre la contención fiscal y la asignación del gasto. Si bien las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de dedicar más recursos a sectores como infraestructura, vivienda y educación, entre otros, varios de los cuales soportaron buena parte del ajuste fiscal aplicado en los años previos, el análisis semestral de los datos sí lo confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto un año atrás, en ese mismo período, habían registrado una caída del 2,5%. Esos datos indican que el mayor crecimiento observado se explica, en buena parte, por el aumento que experimentaron "otros gastos", entre los que se contabilizan las transferencias asociadas al Fodesaf, el Conavi, el régimen de pensiones de la CCSS y la educación. En los últimos seis meses del 2006 esta agrupación de gastos creció un 16,9% en términos reales, mientras en el 2005 había experimentado una disminución del 9,4% (Rosales, 2007) (más detalle en el capítulo 3). Si esta situación es indicativa del fin de la política de contención del gasto cabe agregar entonces, en el

GRAFICO 2.15

## Transferencias del Gobierno Central al Fodesaf



Nota: En el 2005 el monto de las transferencias fueron 0, pues no se giró ningún aporte del que le correspondía al Fodesaf por concepto de impuesto de ventas.

Fuente: Rosales, 2007, con datos del Ministerio de Hacienda.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE IMPACTOS DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Véase Rosales, 2007 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

nuevo contexto, otra interrogante adicional: ¿cuándo y cómo (con qué políticas) se espera resarcir a las familias pobres afectadas en los años de contención? Las respuestas son importantes, por cuanto refieren a la distribución en el tiempo de los sacrificios y beneficios de la dinámica social y cómo esto permitirá al país acercarse al logro de un desarrollo cada vez más inclusivo y sostenible.

#### Financiamiento y gestión del Fodesaf en el 2006

El financiamiento del Fodesaf brinda un claro ejemplo de cómo la situación fiscal vulnera la inversión social, motivo por el cual este Informe mantiene el seguimiento a su situación. Por ley de creación del Fondo, el Gobierno debe aportarle el equivalente al 20% del impuesto de ventas, pero ha venido incumpliendo esta obligación desde finales de los años ochenta. En 1997 esa deuda se documentó y se transformó en bonos que se cambiaban semestralmente y que vencieron en el 2005. No obstante, después de 1997 el Gobierno siguió

incumpliendo con la transferencia y en los últimos años ni siquiera documenta la deuda, pese a una resolución de la Sala Constitucional en ese sentido (CGR, 2005).

El cuadro 2.18 muestra la evolución reciente de los ingresos y los gastos ejecutados por el Fodesaf. Con respecto al 2005, en el 2006 los ingresos efectivos reales del Fondo disminuyeron un 1,4%, cifra significativamente menor que las mostradas en los tres años anteriores. En el período 2000-2006, la contracción de los ingresos reales fue de 27,6% de su valor real, principalmente como resultado de una reducción del aporte del Presupuesto Nacional. En el 2006, las transferencias del Gobierno correspondientes al impuesto de ventas ascendieron a 2.269,5 millones de colones, que constituyen menos de la mitad de lo que el Fondo recibió en el 2005. Esta transferencia representa apenas el 0,4% del impuesto de ventas.

La consecuencia de la contracción en los ingresos reales del Fodesaf ha sido la disminución en las transferencias a los distintos programas. El gasto o los recursos girados por el Fondo con este propósito se redujo en cerca de una tercera parte desde el año 2000 (30,3%). La composición por programas muestra un descenso en la importancia relativa de los gastos totales del programa de comedores

escolares, que pasó de 12,0% a 10,9% entre 2005 y 2006. Esta contracción se produjo en el marco de una inflexibilidad en la asignación, ejemplificada por el hecho de que cuatro programas absorben cerca de dos terceras partes del Fondo y también por el hecho de que el 81,2% de los recursos se encuentra asignado por leyes específicas. Los gastos totales efectivos en términos reales en el 2006 fueron un 4,7% menores que el año anterior.

El Fodesaf ha registrado superávit crecientes desde el año 2000, en un contexto en el que sus ingresos reales se han venido reduciendo. Luego de las disminuciones mostradas durante los años 2004 y 2005, en el 2006 el superávit volvió a aumentar, a 3.898,1 millones de colones, que representaron un 3,9% de los gastos efectivos y marcaron el segundo año con el superávit más alto desde el 2003. A partir del 2006, el nuevo Gobierno realizó una serie de transferencias a algunos programas prioritarios para la nueva Administración, tales como el régimen no contributivo, “Avancemos” y erradicación de tugurios, utilizando un mecanismo de transferencia directa a las instituciones y obviando la vía del Fodesaf. Esto significa que la contracción del gasto en esos programas resulta menor que la observada en el cuadro 2.18, en el cual se pone la atención solo en las transferencias al Fodesaf. La interrogante que surge es si esta situación se mantendrá en la nueva Administración, o se modificará en favor de reducir la contracción del Fondo.

#### Gestión y beneficiarios de los programas de combate a la pobreza

En el Décimo Informe se efectuó un análisis de la cobertura de los principales programas de combate a la pobreza, con base en los datos de la Encuesta de Inversión Social (Eniso), que captó información para inicios de los años noventa, y el módulo de programas sociales incluido en la Encuesta de Hogares (EHPM) del 2003. Se agrega en esta edición los resultados del módulo de programas sociales de la EHPM del 2006.

CUADRO 2.18

**Evolución de los ingresos y gastos del Fodesaf. 2000-2006**

(cifras absolutas en millones de colones y relativas en porcentajes)

Rubro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos efectivos reales <sup>a/</sup>	66.164,1	60.716,9	61.197,5	54.820,5	51.471,6	48.592,5	47.896,4
Variación anual		-8,2	0,8	-10,4	-6,1	-5,6	-1,4
Transferencias del Gobierno <sup>b/</sup>	24.169,8	21.371,8	30.155,5	16.817,1	8.521,8	5.971,8	2.269,5
Del impuesto de ventas	18.198,0	15.400,0	24.183,7	10.845,3	2.550,0	0,0	2.269,5
Bonos deuda Fodesaf	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	5.971,8	0,0
Aporte del Gobierno Central <sup>c/</sup>	36,5	30,8	37,9	20,9	10,1	6,5	2,2
Del impuesto de ventas	27,5	22,2	30,4	13,5	3,0	0,0	2,2
Gastos totales efectivos reales <sup>a/</sup>	66.157,9	60.708,7	60.672,7	50.885,6	50.201,2	48.383,2	46.094,7
Composición porcentual por programas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	33,0	32,4	36,5	34,3	33,9	34,3
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	20,6	23,5	20,7	20,2	20	20,8
Comedores escolares	10,4	10,4	10,4	9,2	11,5	12,0	10,9
Centros infantiles (Cen-Cinai)	6,1	6,5	6,5	5,0	4,5	3,9	4,6
Programas del IMAS	10,5	7,4	6,9	6,8	6,7	7,7	7,4
Programas del PANI	5,1	6,4	7,0	5,9	6,9	5,1	5,3
Resto de programas	16,2	15,8	13,3	15,9	16,0	17,4	16,8
Porcentaje del gasto asignado por leyes específicas	69,4	74,0	72,3	79,9	81,9	80,2	81,2
Superávit <sup>a/</sup>	6,2	8,2	524,8	3.934,9	1.270,4	209,3	1.801,7

a/ En millones de colones del 2000, según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.

b/ En millones de colones corrientes.

c/ Como porcentaje de los ingresos efectivos.

Fuente: Trejos, 2007, con datos de las liquidaciones del Fodesaf y de la STAP.

Según este módulo, existe una amplia diversidad en el número de personas que recibieron beneficios de los programas sociales del Estado, lo que implica una heterogeneidad en la escala entre programas. Los datos muestran que algunos tienen o han tenido un número alto de beneficiarios, como por ejemplo el bono familiar de vivienda, con 756.600 personas (estos beneficiarios son acumulativos, pues por año el programa beneficia a alrededor de 12.000 familias nuevas), los comedores escolares, con 519.777 personas y en menor medida el régimen no contributivo y las becas escolares (72.714 y 69.650 personas, respectivamente). En contraste, los que tienen menos beneficiarios son las ayudas del IMAS y los centros infantiles, con 36.734 y 43.166 individuos, en cada caso.

### Cobertura y acceso a los programas selectivos

La mayoría de los programas selectivos son atomizados, de pequeña escala y limitada permanencia temporal. Sin

embargo, hay algunos programas que son más estables y que además aglutinan la mayor cantidad de recursos. Esto significa que si bien las distintas administraciones gubernamentales plantean programas específicos contra la pobreza, lo cual es cierto de manera continua por lo menos a partir de los años noventa, existen unos programas centrales que mantienen su permanencia y son los que moldean el combate a la pobreza desde el ámbito de las políticas selectivas.

Los programas aquí analizados son: comedores escolares, los Cen-Cinai, las pensiones no contributivas y el bono familiar de vivienda. El cuadro 2.19 muestra una serie de indicadores sobre acceso y cobertura, para cuya construcción es necesario definir las poblaciones meta, que pueden no coincidir con las definidas en los diseños originales. Estas poblaciones meta se han circunscrito a la población pobre, aproximada como el 20% de las familias de menores ingresos y

alternativamente como el 40% más pobre<sup>36</sup>. Cabe señalar que los comedores escolares tienen un diseño universal en el acceso, que el bono de la vivienda puede llegar hasta las familias ubicadas en el octavo decil (cuarto quintil) y que los Cen-Cinai introducen criterios de riesgo infantil para determinar la población que tiene acceso a ellos. No obstante, aquí interesa poner la atención en la población pobre por ingresos y ver cuánto de estos programas llega efectivamente a ella y si tal situación ha mejorado con el tiempo.

El primer indicador se refiere a la cobertura potencial. Este indicador compara la totalidad de beneficiarios del programa con la totalidad de la población meta y busca responder a la pregunta de si el programa cuenta con recursos para atender a todos los pobres. Este parece ser el caso de los comedores escolares, las pensiones no contributivas (2003 y 2006) y el bono de vivienda, cuando se considera al primer quintil de las familias. La cobertura

completa sería posible si se incluyen los dos primeros quintiles para los comedores escolares en el 2003 y 2006. Solo los centros infantiles del Ministerio de Salud (Cen-Cinai) muestran una limitada cobertura potencial, pues en el 2006 solo podrían haber atendido a cerca de una sexta parte de los menores del 40% más pobre. En todos los programas, excepto los comedores escolares, se observa una disminución en la capacidad de atención potencial con respecto a la población meta entre 2003 y 2006.

El segundo indicador se refiere a la cobertura efectiva dentro de la población meta, es decir, qué porcentaje de la población meta definida tiene efectivamente acceso al programa. Dentro de una tendencia hacia la reducción en el acceso a todos los programas entre 2003 y 2006, se evidencia una amplia dispersión. Los comedores escolares son los más exitosos, pues atendieron a

poco más de dos de cada tres personas pobres en edad escolar. Las pensiones no contributivas y el bono de la vivienda muestran una caída en la población que lograron cubrir efectivamente en el 2006: 45,2% y 41,0%, respectivamente. Por su parte, los centros infantiles fueron los que mostraron la menor cobertura efectiva, pues solo atendieron al 5% de su población meta en 1990, en el 2002 aumentaron a 16,4%, pero en 2006 disminuyeron a apenas el 13,2%, dejando por fuera al 86,8% de la población meta en el 20% más pobre. Entre las prioridades del nuevo Gobierno señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo está el objetivo de incrementar la cobertura de los programas de nutrición y desarrollo infantil (Mideplan, 2006).

El tercer indicador busca aproximar las filtraciones del programa o errores de inclusión. Si la población meta

se define como el 20% o el 40% de las familias más pobres, el indicador muestra el porcentaje de los beneficiarios efectivos que están fuera de esos grupos. Es claro entonces que las filtraciones son mayores en tanto el grupo meta se defina de modo más restrictivo. Por ello, las filtraciones son mayores si se refieren al primer quintil. Para este grupo en el 2006 el programa del bono de vivienda se mantuvo como el de mayores filtraciones, seguido por los comedores escolares. En general se observan pocas mejoras desde 1990, salvo en el caso de las pensiones no contributivas. Cuando la población meta incluye los dos primeros quintiles, las filtraciones se reducen casi a la mitad en los distintos programas, y en este sentido el bono de vivienda sigue mostrando las mayores fugas.

Parte de estas filtraciones responden a problemas de diseño (comedores

CUADRO 2.19

### Cobertura de los principales programas de combate a la pobreza<sup>a/</sup>, según tipo. 1992/1993, 2003 y 2006 (porcentajes)

Indicador	Centros infantiles			Comedores escolares			Pensiones no contributivas			Bono familiar de vivienda		
	1992/1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006	1993	2003	2006	1992/1993	2003	2006
<b>Cobertura potencial<sup>b/</sup></b>												
20% más pobre	17,6	36,9	29,0	160,9	177,0	189,2	121,2	134,9	107,3	49,7	180	174,2
40% más pobre	9,7	20,2	15,3	89,4	100,0	103,1	66,3	86,0	70,8	26,4	89,3	84,4
<b>Cobertura efectiva<sup>c/</sup></b>												
20% más pobre	5,0	16,4	13,2	61,9	67,9	69,1	39,7	53,6	45,2	13,8	42,4	41,0
40% más pobre	3,7	13,9	10,3	56,8	64,3	66,1	35,1	46,1	39,5	13,3	44,6	42,4
<b>Exclusiones<sup>d/</sup></b>												
20% más pobre	95,0	83,6	86,8	38,1	32,1	30,9	60,3	46,4	54,8	86,2	57,6	59,0
40% más pobre	96,3	86,1	89,7	43,2	35,7	33,9	64,9	53,9	60,5	86,7	55,4	57,6
<b>Filtraciones<sup>e/</sup></b>												
20% más pobre	46,6	47,9	47,1	60,9	61,3	62,5	54,2	4,02	41,3	72,3	76,4	76,4
40% más pobre	28,3	19,2	21,8	35,5	35,0	34,3	26	21,7	22,2	49,5	50	49,6

a/ Las cifras difieren de las publicadas en el Décimo Informe debido a los ajustes realizados en las poblaciones meta.

b/ Beneficiarios totales como porcentaje de la población meta. Las poblaciones meta consideradas son: menores de 7 años (centros infantiles), estudiantes de 5 a 17 años en centros públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o con vivienda propia inadecuada (bono vivienda). Estas poblaciones se consideran para dos rangos de ingresos: el 20% y el 40% más pobres. Los porcentajes mayores del 100% indican que los programas atienden a más beneficiarios que la población meta estimada (dentro de los límites del 20% ó 40% más pobre).

c/ Beneficiarios en la población meta como porcentaje de la población meta.

d/ Porcentaje de la población meta no atendida por el programa.

e/ Beneficiarios fuera de la población meta como porcentaje de los beneficiarios totales.

Fuente: Trejos, 2007, con base en las EHPM de 2003 y 2006 del INEC y la Eniso 1992/1993, de Mideplan.

escolares y bono de vivienda) y otras a limitaciones en la identificación de los beneficiarios (régimen no contributivo). Esto sugiere la necesidad de replantear los diseños de los programas y mejorar los sistemas de información, entendidos no solo como instrumentos de selección, sino también como mecanismos de seguimiento y evaluación de los cambios introducidos. Para este último caso, la incorporación constante, dentro de la EHPM, de preguntas que indaguen sobre el acceso efectivo a los principales programas sociales selectivos resulta de la mayor importancia. En el 2006 la Contraloría General de la República realizó una fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social del país, cuyos resultados se plasmaron en tres informes<sup>37</sup> con el objetivo de desarrollar elementos, por considerar en una reorganización del denominado sector de asistencia y promoción social (SAPS) y aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas selectivos de combate a la pobreza (recuadro 2.13).

### Características de la población atendida por los programas de combate a la pobreza

Conocer algunas características de los beneficiarios de los programas selectivos y analizar si se han modificado desde 1990<sup>38</sup> sirve para determinar si estos están llegando a la población que más los necesita. La manera en que finalmente operan estos programas ha mostrado variaciones importantes entre las distintas administraciones gubernamentales, sobre todo en la década de los noventa, cuando Costa Rica fue incapaz de diseñar un estrategia de combate a la pobreza de largo plazo, que diera continuidad a estos programas; por el contrario, privaron las discontinuidades en cuanto a recursos recibidos, prioridades y formas de selección de las poblaciones meta, entre otros aspectos. La nueva Administración ha propuesto una serie de objetivos para el sector social, que sirven como parámetros para dar seguimiento a los avances o retrocesos del país en este ámbito (recuadro 2.14).

#### RECUADRO 2.13

### Principales hallazgos de la fiscalización evaluativa sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social

Un primer informe emitido por la CGR (2006a) sobre la organización del sector de asistencia y promoción social (SAPS) determinó que este sector incluye un total de 22 instituciones y 46 programas, que se financian a partir de once fuentes de recursos, diez de ellas sustentadas en leyes de la República. No obstante, solo el 41% de los fondos asignados al sector se están dirigiendo a él, especialmente por los porcentajes de los impuestos de ventas y renta que no se giran; de esta forma, el impuesto sobre las planillas, que se destina al IMAS y al Fodesaf, se ha constituido en la principal fuente de financiamiento del sector, pues en el 2005 representó el 65% de sus ingresos efectivos. El informe indica que estas fuentes tienen la característica de que las distintas leyes establecen cuáles instituciones o programas deben financiarse y en qué porcentaje, con la ventaja de que se brinda estabilidad a las prestaciones estatales y seguridad a la población, pero con poca flexibilidad para hacer ajustes programáticos importantes, de conformidad con las necesidades prioritarias y la evaluación de los resultados. Por último, se documenta que en la oferta pública del SAPS predomina la atención fragmentada de las familias, básicamente por criterios etarios, y que existen notables vacíos en ciertos grupos de población, como los pequeños productores y desempleados, la población menor de 6 años en lo que concierne a servicios de cuidado y desarrollo infantil, la población indígena, que tiene serias limitaciones de acceso a servicios fundamentales para su desarrollo, y la promoción del desarrollo comunal. El Informe también señala la amplitud, diversidad, dispersión y rigidez que caracterizan a los programas de asistencia y promoción social en Costa Rica y a sus fuentes de financiamiento, sin que existan una política integrada y una visión de conjunto. Una muestra de ellos es el Fodesaf, cuyos recursos se han destinado a financiar nuevas instituciones y programas que no necesariamente

cubren a la población de escasos recursos económicos, que en principio es la población meta de ese Fondo. Con respecto a las asignaciones de recursos por ley se destaca la importancia de exigir resultados y mejoras a los programas sociales, mediante el fortalecimiento de los procesos de evaluación y rendición de cuentas, así como de avanzar en la definición de las necesidades y derechos que deben recibir financiamiento permanente, identificando cuáles pueden estar sujetos a revisiones en el tiempo, a fin de constituir un sistema de protección social que garantice la cobertura de los riesgos fundamentales para la población más vulnerable. Se identifican también posibilidades para la integración de algunas funciones realizadas por los diferentes actores del SAPS en materia de recaudación, generación y distribución de recursos financieros y prestación de bienes y servicios, que generarían beneficios como la reducción de costos y el aumento del impacto sobre la población.

En un segundo estudio sobre el tema (CGR, 2006c), el órgano contralor indica que si bien la rectoría política es una función del Poder Ejecutivo, que tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal, éste no cuenta con la estructura técnica para formular la política nacional en el campo de la asistencia y la promoción social, ni para organizar y coordinar los esfuerzos públicos y particulares en esa materia, base fundamental para el ejercicio de la rectoría del sector social y de lucha contra la pobreza, que se encuentra a cargo del Mivah. Se indica que, en consecuencia, en el transcurso del tiempo se crearon nueve organismos interinstitucionales de coordinación de políticas y programas para grupos vulnerables de la población y temas específicos, los que generan demandas a los diferentes actores y explican el hecho de que la política nacional opera de modo fragmentado. Se añade que la ausencia

CONTINÚA»

### RECUADRO 2.13 > CONTINUACIÓN

de dirección y coordinación política de los diferentes sectores del Estado, es lo que ocasiona la dispersión y la desarticulación de las políticas y recursos públicos que se han penetrado durante más de treinta años en el país, por lo que el proceso que emprendió la actual Administración, de instaurar las rectorías sectoriales, debe ser continuado y fortalecido por los siguientes gobiernos, antes de establecer una rectoría o autoridad de todo el sector social.

Finalmente, un tercer estudio (CGR, 2007a) presenta evidencia acerca de los desafíos que enfrentan los programas del SAPS analizados, tales como: cambiar la forma de acceso a los servicios, que en la actualidad es por demanda; mantener en niveles pertinentes los montos de los subsidios que otorgan; mejorar e integrar sus sistemas de captura y administración de la información sobre la población objetivo; integrar y mejorar los mecanismos de calificación y de selección de beneficiarios y de seguimiento de los beneficios otorgados; aumentar la cobertura potencial y efectiva. Asimismo identificó programas que en el 2005 mostraron problemas en la ejecución de sus recursos (Fondo para la reinserción educativa de mujeres adolescentes, Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal, Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BNCR-73-2002, de garantías de créditos productivos para mujeres y familias en condición de pobreza y el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, Pronamype, así como los recursos del Fodesaf administrados por el Infocoop). La acumulación obedece a bajas ejecuciones presupuestarias, inadecuados diseños o falta de afinidad con el quehacer institucional, así como a la ausencia de una visión de conjunto de los programas del SAPS.

Fuente: Montiel, 2007.

### RECUADRO 2.14

#### Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: objetivos de política social

El Plan Nacional de Desarrollo formulado por la nueva Administración propone para el eje de política social un conjunto de objetivos estratégicos que se resumen a continuación y que servirán de base para medir resultados en esta materia en los próximos años. Las metas sectoriales se sintetizan en el cuadro 2.20.

- **Reducción de la pobreza y la desigualdad:** reducir el porcentaje de familias en condición de pobreza en 4% y sentar las bases para una reducción sistemática y sostenible de la pobreza y de las asimetrías en el acceso a la educación, la salud y la vivienda.
- **Incremento de la cobertura, calidad y relevancia de la educación pública:** tener un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que permita que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.

- **Pasar de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud:** tener un sistema de salud pública en franco proceso de fortalecimiento y modernización, cuya oferta de servicios se adecue a los cambios en la distribución etaria y los patrones epidemiológicos de la población costarricense, con especial énfasis en la atención de los grupos más vulnerables y, en particular, de la población joven.

- **Vencer el temor:** detener el incremento de los índices de criminalidad y revertir la percepción de creciente inseguridad por parte de las y los ciudadanos.

- **Fortalecimiento, diversificación y regionalización de la oferta cultural:** contar con una oferta cultural más diversa y de mayor calidad, distribuida por todo el territorio nacional, con un número creciente de empresas basadas en la creatividad y el acervo cultural del país.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Otro punto de referencia importante es tener en cuenta las características que presentan hoy los beneficiarios de los programas sociales (cuadro 2.21), para medir cambios que puedan darse en los próximos años. Entre 1990 y 2003 los distintos programas mostraron un aumento de la participación de las mujeres, especialmente en los centros infantiles y, sobre todo, en el régimen no contributivo de pensiones; sin embargo, en el 2006 la participación femenina disminuyó en todos los programas, lo que refleja una desmejora en la equidad. Preocupa la reducción en el caso del régimen no contributivo, puesto que se trata de una población que ha sido objeto de mayores exclusiones, tanto por sus características de inserción en el mercado de trabajo como por el hecho de que, cuando acceden a él, las mujeres tienden a inscribirse en la seguridad social como familiares, no como aseguradas directas, lo que las excluye de los beneficios de las pensiones (Martínez, 2003).

En cuanto a ubicación geográfica, lo más relevante es el aumento de los beneficiarios rurales en el régimen no contributivo. Los Cen-Cinai registran la mayor reducción de los beneficiarios de las zonas rurales, aunque éstas siguen siendo las más importantes. Los últimos dos indicadores del cuadro 2.21 muestran el grado de focalización de los programas. En el primer caso se tiene el porcentaje de beneficiarios que pertenece al 20% más pobre del país, y en ellos se observa una desmejora en la focalización de la mayoría de los programas, especialmente en los centros infantiles. No obstante, más de la mitad de los beneficiarios del régimen no contributivo y de los Cen-Cinai pertenecen a este quintil. En el bono familiar de la vivienda, poco menos de una cuarta parte de los beneficiarios pertenece a las familias más pobres. Si la población meta pasa al 40% de las familias más pobres, se notan mejoras en la focalización, excepto en los centros infantiles.

CUADRO 2.20

**Metas sectoriales formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con el sector social**

Sector	Metas sectoriales
Social y lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diseñar un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos.</li> <li>■ Reducir asimetrías o brechas geográficas y entre grupos.</li> <li>■ Incorporar la voz ciudadana en la identificación de necesidades y la evaluación de programas sociales.</li> <li>■ Erradicar el 50% de los asentamientos en precario.</li> <li>■ Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza.</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación.</li> <li>■ Realizar una reforma educativa de carácter integral.</li> <li>■ Introducir una gestión administrativa flexible y fluida.</li> <li>■ Introducir soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los excluidos y para que los que ingresan al sistema educativo permanezcan dentro de éste.</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social.</li> <li>■ Consolidar el sector salud mediante el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud.</li> <li>■ Proveer de una visión estratégica de largo plazo a la Caja Costarricense de Seguro Social.</li> </ul>
Seguridad ciudadana y prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se encontraban al inicio del período de Gobierno.</li> <li>■ Promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.</li> <li>■ Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permita el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos.</li> <li>■ Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas.</li> <li>■ Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas.</li> </ul>
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aumentar el presupuesto del sector cultura al 1% del presupuesto del Gobierno Central.</li> <li>■ Visibilizar el aporte de la cultura al PIB de Costa Rica.</li> <li>■ Fortalecer la capacidad de las municipalidades, comunidades, grupos independientes del sector cultura y otras instituciones de los sectores público y privado para promover el desarrollo cultural, deportivo y recreativo de sus comunidades.</li> <li>■ Aumentar en al menos un 8% la participación de los deportistas nacionales en juegos especiales, laborales y regionales.</li> </ul>

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

El programa mejor enfocado hacia la población pobre son las pensiones del régimen no contributivo.

En resumen, las características de los beneficiarios dan cuenta de una mayor participación de las mujeres, con deterioros en el porcentaje de beneficiarios de las zonas rurales y las regiones periféricas, aunque ello va acompañado también de una reducción relativa de la población total de esas áreas. Con amplias diferencias en cuanto al grado de focalización, los programas también ofrecen indicios de una mejora.

El módulo de programas sociales de la Encuesta de Hogares del 2006 incluyó información de otros programas

importantes, como las ayudas del IMAS y los programas de equidad del MEP (cuadro 2.22). Con respecto a las características de los beneficiarios, los datos más relevantes son:

- Las mujeres reciben mayores beneficios de las ayudas del IMAS. En el resto de los programas representan poco más de la mitad de los beneficiarios.

- Por zona, el programa de mayor proyección a las zonas rurales es el de transporte escolar, en el cual el 92,2% de los beneficiarios reside en ellas. Sin embargo, por diseño del programa ese valor debería ser del 100%.

- Los beneficiarios de las ayudas del IMAS en el quintil más pobre representan solamente el 37,8%, del total de personas que las recibieron. Aunque esto es señal de un débil enfoque, los datos deben verse con cautela, porque la EHPM capta menos beneficiarios que la ENIG 2004.

- El bono escolar es el que muestra el mayor porcentaje de población pobre atendida.

- Poco más de una cuarta parte de los beneficiarios de estos programas tienen ingresos superiores a los del 40% de los hogares más pobres.

CUADRO 2.21

**Beneficiarios de los principales programas de combate a la pobreza<sup>a/</sup> según distintas mediciones. 1992/1993, 2003 y 2006**

(porcentajes)

		Comedores escolares	Cen-Cinai	Régimen no contributivo	Bono familiar de vivienda
Mujeres	1992/1993	47,8	47,8	52,0	49,4
	2003	49,0	56,4	60,0	51,0
	2006	47,8	52,6	58,6	50,8
Residentes en zona rural	1992/1993	60,3	83,0	64,3	70,7
	2003	54,7	70,1	51,5	45,0
	2006	54,8	65,6	58,7	46,2
Residentes en regiones periféricas	1992/1993	48,3	58,7	53,8	37,3
	2003	46,2	50,0	51,9	40,0
	2006	45,5	59,5	49,2	41,2
20% más pobre	1992/1993	36,3	55,1	54,6	19,1
	2003	38,7	55,3	56,0	25,3
	2006	37,2	51,0	57,4	24,2
40% más pobre	1992/1993	65,3	82,1	69,1	47,4
	2003	65,0	78,8	77,7	63,9
	2006	65,5	75,2	77,3	53,1

a/ La Encuesta de Inversión Social (Eniso) 1992/1993 tiene diferencias metodológicas en el diseño y la muestra en relación con las encuestas de hogares, que son la fuente de los indicadores del 2003 y 2006.

Fuente: Trejos, 2007, con datos de las EHPM del INEC y la Eniso 1992/1993 de Mideplan.

CUADRO 2.22

**Beneficiarios de los programas de equidad escolar y ayudas del IMAS. 2006**

(porcentajes)

	Ayudas del IMAS	Becas de educación	Bono escolar	Transporte escolar
Mujeres	73,6	56,0	50,1	53,0
Residentes en zona rural	51,4	50,4	62,3	92,2
Residentes en regiones periféricas	49,3	44,5	48,1	67,9
20% más pobre	37,8	33,9	51,6	45,1
40% más pobre	68,7	65,7	74,3	70,1

Fuente: Trejos, 2007, con datos de la EHPM del INEC.

El seguimiento de estas estimaciones sobre el acceso efectivo a los programas de combate a la pobreza, a partir de las encuestas de hogares, constituye un instrumento valioso, no solo mite mediciones sistemáticas a lo largo del tiempo desde una fuente distinta a las instituciones responsables, sino además porque favorece la evaluación externa y la posibilidad de combinar

resultados con otro tipo de información, para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a solicitar que se le rindan cuentas de los fondos asignados. El monitoreo anual de estos datos en los próximos años también podría facilitar el seguimiento y cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo en materia social, tanto en los programas que ya existen, como en

otros nuevos y prioritarios, como por ejemplo "Avancemos".

Más que apuntar a un único instrumento o sistema de evaluación centralizado, el país debería desarrollar una evaluación cruzada, pero sistemática, de los programas sociales desde diversas fuentes: los informes de la CGR, los indicadores de eficiencia e impacto a partir de las EHPM, las auditorías externas de calidad, el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) del IMAS, los informes de la rectoría social de Mideplan, del Ministerio de Hacienda y de los mismos programas sociales, cuyos resultados puedan ser conocidos en espacios de discusión permanentes entre actores institucionales y políticos, a fin de detectar problemas y buscar vías de mejoramiento continuo.

**NOTAS DEL CUADRO 2.1**

a/ Para las variables que tienen como fuente la Encuesta de Hogares (INEC), hay que considerar que las cifras son totalmente comparables a partir del año 2000; para comparar con años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las mismas. Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ A partir de 1998 se hizo obligatorio para los trabajadores por cuenta propia asegurarse en el seguro de salud y en pensiones; antes de este año podían optar por asegurarse solo en el primero de estos regímenes.

c/ Disponible a partir de 1992.

d/ Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.

e/ 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, que tuvo una actualización. La base es julio de 2006.

f/ Considera los casos entrados al Ministerio Público. Se utilizan las proyecciones de población de INEC-CCP.

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso per cápita del hogar.

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

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Isabel Román.

**Se prepararon los siguientes insumos:**

“Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo: situación actual y algunos escenarios prospectivos”, de Pablo Sauma; “Exclusión social y pobreza irreductible: reflexiones desde el caso costarricense”, de Juan Pablo Pérez, Minor Mora y Natalia Morales; “Informe de sesiones de grupo con jefes de hogares de bajos ingresos”, de Valeria Lentini y Jorge Villalobos (Unimer Research International); “Inversión social pública en el 2006 y acceso a los programas sociales”, de Juan Diego Trejos; “Variaciones en la capacidad resolutive de las áreas de primer nivel de atención como aproximación a las desigualdades regionales en salud en Costa Rica”, de Melvin Morera y Amada Aparicio; “Educación: un panorama de los principales indicadores del 2006”, de Carlos Castro; “¿Un buen modelo o un buen gobierno? La experiencia costarricense en asignación de recursos al primer nivel de atención”, de Elizabeth Rodríguez y Juan Rafael Vargas; “Perfil y necesidades de capacitación de los (as) directores (as) de secundaria: principales brechas y vacíos que atender para mejorar la calidad de la educación costarricense”, de Ana Lucía Calderón (UCR); “Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2006”, de Eloísa Ulibarri y Carmen González (Fuprovi).

**Un agradecimiento especial por sus aportes y comentarios a:** Nancy Montiel (CGR), Keylor Carmona, Mario Ramos y Fernando Sánchez; Anabelle Ulate (OdD-UCR), Juan Rafael Vargas, Elizabeth Rodríguez, Melvin Morera, Amada Aparicio, Karla Hernández y Yanira Xirinachs (Posgrado en Economía de la Salud, UCR), Dr. Javier Becerra (Copesain-Tibás), Elías Carranza

(Ilanud), Emilio Solana, Minor Rodríguez (Hábitat para la Humanidad), Leda Muñoz, Jorge Vargas Cullell y Miguel Gutiérrez Saxe.

**Los talleres de consulta** se efectuaron los días 5 de febrero, 1 de junio y 27 de julio del 2007. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Karol Acón, Daniella Agüero, Eduardo Alonso, Luis Álvarez, Andrés Arce, Manuel Barahona, Elías Carranza, Jorge Chaves, Helio Fallas, Luis Gamboa, Carmen González, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Valeria Lentini, María Esther Mejía, Guido Miranda, Minor Mora, Leda Muñoz, Alvaro Paniagua, Juan Pablo Pérez, Pilar Ramos, Jorge Requena, Marcela Román, María Eugenia Román, Keynor Ruiz, Fernando Sánchez, Martha Sánchez, José Fulvio Sandoval, Pablo Sauma, Pablo Slon, Elizabeth Solano, Anabelle Ulate, Isaac Vargas, Jorge Vargas, Mylena Vega, Jorge Villalobos y Joyce Zürcher.

Se realizó un **taller de consulta especial** sobre el tema de salud el día 19 de junio de 2007 y se contó con la asistencia de: Patricia Allen, Amada Aparicio, Javier Becerra, Evelyn Gamboa, Miguel Gutiérrez, Karla Hernández, Mario León, María Elena López, Fernando Marín, Guido Miranda, Melvin Morera, Leda Muñoz, Arodys Robles, Luis Bernardo Sáenz, Ana Lorena Solís, Juan Rafael Vargas, Ruth Villarreal y Yanira Xirinachs. Comentarios adicionales fueron suministrados posteriormente por Luis Rosero y el equipo de investigadores del CCP-UCR.

**La edición técnica** la realizaron Natalia Morales y Marcela Román.

**La revisión y corrección de cifras** estuvo a cargo de Natalia Morales y Elisa Sánchez.

## NOTAS

- 1** Para efectos operativos, en el seguimiento a esta aspiración se da cuenta del balance “macro” de la situación social del país.
- 2** Se entiende por “integración” la definición original planteada en el marco conceptual del Programa Estado de la Nación: “acceso a las oportunidades de empleo, salud, educación, sin distinción de áreas geográficas, sectores y grupos de población específicos”. La participación y el acceso a derechos no serán analizados aquí, por cuanto son tratados en el capítulo 5 de este Informe.
- 3** Dado que en el país no se han desarrollado indicadores que midan regularmente la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) ni los procesos de movilidad social ascendente, el capítulo se concentra en indicadores tradicionales de inversión social. Por inversión social se entienden los fondos destinados por el Gobierno a políticas universales (salud, educación, pensiones) y políticas de asistencia social a las familias pobres (bonos de vivienda, becas, Cen-Cinai, comedores escolares).
- 4** Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento implicaría estudiar varios de los 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 “Equidad e integración social” (la igualdad de oportunidades para ser y actuar) la seguridad se aborda desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito.
- 5** Estas coberturas se refieren solamente al régimen público de pensiones (IVM). La población que tiene un seguro de pensiones es mayor si se considera a quienes cotizan en un seguro privado (régimen voluntario de pensiones).
- 6** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la Bibliografía de este capítulo.
- 7** Esta encuesta cubrió una muestra de 1.993 hogares, que representan a 8.359 personas (Ministerio de Salud, 2006).
- 8** Este programa nació en 1990, en respuesta a la necesidad de la población de Tibás, y fue ampliado para pacientes del Hospital Nacional de Niños en 1993. Actualmente, este centro cuenta con dos salas de cirugía y ha realizado 28.000 procedimientos quirúrgicos, sin mayores complicaciones y con altos índices de satisfacción (Becerra, 2007b).
- 9** En este sentido, el país ha realizado un esfuerzo importante con la implementación de los compromisos de gestión. Estos han evolucionado con el tiempo, pasando de establecer objetivos estructurales y procesos tendientes a mejorar la calidad de la atención y la organización interna de las áreas, hasta incursionar en la medición de los resultados del control especializado en una de las patologías consideradas como susceptible de cuidados ambulatorios, como es la diabetes.
- 10** El estudio se centró en el primer nivel de atención, sin analizar la implementación del SARF en el ámbito hospitalario. Se trata de una investigación de tipo exploratorio, de carácter poblacional y con un diseño no experimental. Las poblaciones estudiadas fueron: en materia de distribución de recursos por regiones, todas las unidades que conforman las redes regionales, incluyendo hospitales periféricos, regionales y áreas de salud. Se consideraron unidades hospitalarias y no hospitalarias, debido a la dificultad para separar los niveles de atención en el período previo a la reforma, pues muchos servicios de atención primaria estaban adscritos a hospitales; para comparar la dispersión del gasto per cápita en los años 1996 y 2005, se trabajó con las 72 unidades que prestaron servicio de primer nivel o atención ambulatoria especializada, en ambos años; para estudiar la asociación entre recursos y resultados de las áreas de salud, se trabajó con las 72 unidades que cumplieran con los criterios de inclusión de tener más de un Ebais, ser de gestión directa de la CCSS, no tener segundo nivel de atención y no estar adscrita presupuestariamente a un hospital; estas características implicaban la no disponibilidad de datos o la distorsión de las relaciones entre las variables por estudiar. Los criterios de inclusión aquí difieren de los del análisis de dispersión, por lo que la coincidencia en la cantidad de unidades incluidas es casual.
- 11** Los datos utilizados se tomaron de diversas bases de la CCSS. Del Sistema de Control de Presupuesto (SCP) se obtuvo información sobre gasto. Las bases de la Dirección de Compras aportaron los resultados de las evaluaciones de los compromisos de gestión en coberturas e índice de calidad, y los puntajes obtenidos en indicadores no asociados a producción, durante el período 2003-2005. También en la Dirección de Compras se consultaron los índices de demanda potencial y de eficiencia, así como la tasa de mortalidad infantil por área de salud. La población por kilómetro cuadrado por área de salud se construyó con datos de área geográfica de la Dirección General de Estadística y Censos, y la población por área de salud con información de la CCSS.
- 12** La asociación lineal entre el gasto per cápita por área de salud en los años 1996 y 2005 ( $R^2 = 0,85$ ), sugiere que la redistribución de recursos entre regiones obedeció más a la apertura de nuevas áreas de salud en zonas no cubiertas por servicios de atención primaria, que a la redistribución de recursos entre las ya existentes.
- 13** Para 1996 se analizó el 100% de las áreas, que representaban el 100% del gasto no hospitalario y el 60,5% del porcentaje total de la población atendida por esas áreas. En el 2006 las unidades analizadas representaron el 69,9% del total de las áreas, que representaban el 77% del gasto no hospitalario y el 59% de la población atendida (Rodríguez y Vargas, 2007).
- 14** A diferencia de los centros urbanos, donde la población está cerca de los centros de salud, en las zonas rurales con frecuencia son los equipos de atención los que deben trasladarse, con el consecuente impacto sobre los costos.
- 15** Los homicidios alcanzan la cifra de 63 por cada 100.000 habitantes en Colombia, 32 en El Salvador y 26 en Guatemala, mientras que en Costa Rica la tasa tuvo un valor de 8,2 en el 2006. Esto ubica a Costa Rica como el país más seguro de Centroamérica, seguido por Nicaragua y Panamá (United Nations, 2007).
- 16** El estudio del PNUD (2006) realizó un análisis similar y no encontró correlación entre el coeficiente de Gini y la tasa de delitos contra la propiedad. Las diferencias con la medición que aquí se presenta, están dadas por la fuente de información utilizada (Carranza y Solana, 2007).
- 17** El déficit cualitativo es la suma de las viviendas en mal estado y las que tienen problemas de hacinamiento.
- 18** Al año 2006 se habían otorgado 237.694 bonos de vivienda, de los cuales únicamente 7.226 (3,0%) se destinaron a mejorar o ampliar las viviendas en mal estado o en condiciones de hacinamiento (bonos RAMT) (Hábitat para la Humanidad, 2007).
- 19** Del 20% del impuesto de ventas, al Fosuvi le corresponde el 33% que equivale al 6,6% de dicho impuesto del cual solo se le ha girado, en promedio, un 2,4% anualmente.
- 20** Anteriormente se reportó que la remuneración promedio de los ocupados agropecuarios aumentó un 4,4% entre 2005 y 2006. De estos, casi todos fueron no calificados (92,4%) y registraron un incremento elevado en su ingreso laboral. Sin embargo, los no calificados agropecuarios representan apenas un 19,6% del total de no calificados con información de ingreso. Para los no calificados formales el ingreso disminuyó en -0,8% y para los no calificados informales aumentó en 2,8%, lo que da como resultado un aumento de 1,8% en el total de no calificados.
- 21** La ENIG capta mejor las distintas fuentes de ingresos y la distribución de los hogares según nivel de ingreso en la adquisición de bienes y servicios, por lo que es una fuente más precisa para la medición de los ingresos. La ENIG 2004 fue una encuesta por muestreo a nivel nacional, en la cual todos los hogares particulares tenían una probabilidad conocida de ser seleccionados y, por tanto, los que efectivamente lo fueron constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país. La muestra estuvo formada por 5.220 viviendas y se distribuyó a lo largo de trece meses (abril de 2004-abril de 2005). Los principales objetivos de la ENIG 2004 fueron: conocer la importancia de las distintas fuentes de ingresos y cómo se distribuyen en los hogares esos ingresos en la adquisición de bienes y servicios, actualizar los ponderadores del IPC, actualizar la canasta básica alimentaria y brindar información para mejorar la medición de la pobreza y la estimación del aporte de los hogares a las producciones nacionales (INEC, 2006).
- 22** Una “mejora de Pareto” se produce cuando un cambio mejora el bienestar de al menos una persona, sin que empeore el bienestar de nadie más.
- 23** Se seleccionaron como variables de análisis el ingreso total bruto per cápita del hogar, con y sin locativo, y el gasto total per cápita del hogar, con y sin locativo. Esta selección tiene dos motivos fundamentales: primero, considerar como parte del bienestar de los hogares su condición de acreedores o deudores, reflejada en las transacciones financieras y

de capital (incluyendo la adquisición de bienes durables), y segundo, permitir la comparabilidad de los indicadores con un estudio previo del 2005, en el que se utilizó la variable ingreso total del hogar per cápita.

**24** Según el INEC (2006), el valor locativo se atribuye a las viviendas propias (totalmente pagadas, propias pero que actualmente se están pagando, o donadas) así como a aquellas cedidas por un familiar, amigo u otra persona. Para asignar el valor, se pregunta al propietario u ocupante el monto que pagaría por la vivienda si tuviera que alquilarla.

**25** El método de línea de pobreza parte de la determinación de los requerimientos de alimentos de la población (canasta básica alimentaria), así como de otros bienes y servicios básicos mínimos necesarios para alcanzar un nivel de vida "adecuado". La comparación de los ingresos de los hogares con el costo de adquirir esos bienes y servicios básicos (líneas de pobreza extrema y total) determina la condición de pobreza de los mismos, considerando como pobres a aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de todos y cada uno de sus miembros.

**26** Dos aspectos son importantes a este respecto. Primero, el ingreso disponible básicamente se refiere al ingreso de los hogares, al que se restan las contribuciones a la seguridad social y el pago de impuestos directos y se le suman las transferencias netas (recibidas menos realizadas). Segundo, los ingresos se ajustan en términos del número de "adultos equivalentes" que componen el hogar, en este caso asumiendo que el mismo es igual a la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

**27** El ingreso de los hogares fue ordenado en términos per cápita, ajustando el tamaño del hogar según los "adultos equivalentes" que lo componen (raíz cuadrada del tamaño del hogar).

**28** Un estudio del Banco Mundial (2006) analizó el efecto del salario mínimo legal en los salarios y el empleo. Su conclusión es que el efecto de un crecimiento del salario mínimo legal sobre el empleo es negativo y significativo. Esta afirmación se basa en el cálculo de los efectos de un crecimiento del 10% del salario mínimo real en el empleo y las horas trabajadas, como indicador de calidad del empleo. Contrario a lo sugerido por ese estudio, los resultados de esta simulación son más bien débiles: un 10% de incremento del salario mínimo real generaría una reducción de 1,09% en el empleo y una disminución de 0,62% en las horas trabajadas. Probablemente se trata de una conclusión condicionada por el hecho de que el análisis se realizó sobre datos de un período en el que los salarios míni-

mos reales se mantuvieron estancados o fueron levemente decrecientes (segunda mitad de los años noventa y principios de la década presente).

**29** Es importante destacar que si bien la Junta Directiva de la CCSS aprobó el incremento en julio del 2006, éste se comenzó a pagar a partir del mes de agosto, por lo que los montos captados por la EHPM de 2006 son, prácticamente en la totalidad de los casos, previos al aumento, lo cual es un aspecto favorable para el ejercicio que se desea realizar.

**30** En este caso no se realiza ningún ajuste por imputación de ingresos, como hace el INEC para el caso de la estimación de la pobreza, pues es necesario utilizar el ingreso efectivamente declarado por los hogares.

**31** Para aproximar la dimensión laboral, se clasifica la población económicamente activa (PEA) en las siguientes categorías: precarización salarial (para los asalariados), tipología de autoempleo (para patronos de establecimientos pequeños y trabajadores por cuenta propia), patronos de establecimientos grandes (diez empleados o más), trabajadores no remunerados y desempleados.

**32** La dimensión de ciudadanía social se aborda de manera muy aproximada, mediante dos variables: educación o empleabilidad (años de educación aprobados por la PEA) y seguridad social (condición de aseguramiento en el seguro de salud de la CCSS para toda la población).

**33** El grupo de hogares no pobres corresponde a las unidades domésticas que están por debajo de la mediana del ingreso per cápita, es decir, la mitad inferior de los no pobres. El perfil se construye con valores modales para variables no métricas y promedios para las métricas.

**34** Esto supone que la probabilidad de superar la pobreza se ha incrementado 17 veces con respecto al hogar con la menor probabilidad.

**35** Los supuestos planteados para la construcción de este escenario fueron: se parte del ingreso familiar autónomo bruto per cápita ajustado por subdeclaración, esto es, el ingreso antes de las políticas fiscales (gastos e impuestos). Esta estimación se tomó de Trejos y Sáenz (2007). Se consideran como políticas selectivas: los incentivos para estudiar (comedores escolares, bono escolar o beca inicial, transporte escolar y becas de Fonabe), los programas de nutrición (Cen-Cinai), las pensiones no contributivas (CCSS y Presupuesto Nacional), el apoyo a grupos vulnerables (IMAS y otras

instituciones del sector de seguridad social) y los programas de vivienda y agua (bono de la vivienda y acueductos rurales). Se estima el monto del subsidio igual al gasto realizado y se considera como un ingreso adicional del hogar, en el que una parte es en dinero (pensiones, becas, bono, etc.) y otras en especie (comedores, Cen-Cinai, etc.). Se calcula el ingreso familiar per cápita incluyendo el ingreso proveniente de las políticas sociales selectivas. Para ello se asigna a cada hogar con beneficiarios efectivos, el subsidio medio correspondiente a cada programa. Luego se estima un nuevo ingreso, bajo el supuesto de que todos los beneficiarios de los programas selectivos pertenecen al 20% más pobre de la población, esto es, que no hay filtraciones. Para ello se identifican los beneficiarios potenciales de cada programa correspondientes al primer quintil de la distribución, se calcula el subsidio medio (subsidio total/beneficiarios potenciales) y se asigna a cada beneficiario potencial. Finalmente se estima la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza para los ingresos familiares alternativos: ingreso autónomo, ingreso autónomo más políticas selectiva e ingreso autónomo más políticas selectivas sin filtraciones o reenfoCADAS (Trejos, 2007).

**36** Los criterios adicionales para delimitar la población meta son: que sean menores de 7 años (Cen-Cinai), que tengan entre 5 y 17 años en centros educativos públicos (comedores escolares), personas no ocupadas ni pensionadas de 60 o más años (pensiones no contributivas) y hogares sin vivienda propia o vivienda propia inadecuada (bono de vivienda).

**37** En el primer informe (CGR, 2006a) se identificó, caracterizó y dimensionó el conjunto de programas sociales de carácter selectivo existentes en el 2005 y sus fuentes de financiamiento; además se analizaron las funciones y programas con potencial de integración a efectos de aumentar la eficacia y eficiencia de esas funciones y reducir la dispersión de la acción estatal. En el segundo informe (CGR, 2006c) se evaluó la función de dirección política sectorial, la situación de la rectoría del sector de asistencia y promoción social (SAPS), además del papel del IMAS y el Fodesaf en el sector. Por último, en el tercer informe (CGR, 2007a) se estudió la gestión global de tres programas: el régimen no contributivo de pensiones, el Fonabe y los Cen-Cinai, escogidos porque administran importantes cantidades de recursos; en estos casos se analizaron los ingresos, los gastos, la cobertura y los mecanismos de acceso y de selección de beneficiarios.

**38** La encuesta de 1992/1993 (Eniso) tuvo un diseño y una muestra diferentes, por lo que los cambios pueden deberse también a diferencias metodológicas.