

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Decimonoveno Informe	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	84
Balance general	84
Miradas en profundidad	89
Igualdad de oportunidades y capacidades	97
Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente	98
Cumplimiento del salario mínimo reduciría la desigualdad de ingresos	100
Sin cambios en la situación de pobreza	103
Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica	107
Personas con discapacidad enfrentan mayores problemas de inserción laboral	108
Brechas de género	111
Gestión de la equidad y la integración social	116
Gestión del mercado de trabajo	116
Gestión desde el Estado	118

HALLAZGOS RELEVANTES

» La dinámica demográfica ha transformado la composición por edades de la población. El principal cambio es la reducción en los grupos más jóvenes. Solamente la proporción de personas adultas mayores crecerá en la primera mitad del siglo XXI.

» Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años.

» Un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Los más perjudicados son los residentes de zonas rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como los migrantes y las mujeres asalariadas. Además, un 42,5% de los trabajadores que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales no gozan de este derecho.

» A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga).

» Desempleo y baja escolaridad caracterizan a la población pobre. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza se cae a la mitad.

» Un 41,2% de los jóvenes de 15 a 24 años sufre algún tipo de exclusión socioeconómica: un 12,9% son "ninis" (no estudian ni trabajan), un 5,4% son mujeres dedicadas a labores domésticas no remuneradas y un 22,9% solo trabaja.

» Las personas con discapacidad tienen baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo). De las que logran insertarse, muchas están en desventaja: tienen mayor inestabilidad laboral, ocupaciones de baja calificación y mayor incumplimiento de garantías laborales, que el resto de los ocupados.

» La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en veinticinco años: de un 17% en 1987 a un 36% en 2013. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.

» Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado: 6 horas por día, frente a 3,5 en el caso de los hombres. La participación en tareas de este tipo aumenta con la edad y ocurre más rápido entre las mujeres, que asumen responsabilidades en el ámbito doméstico a edades más tempranas.

» Por segundo año consecutivo la inversión social pública se expandió y, de este modo, logró compensar la contracción observada en 2011.

» Todos los programas sociales selectivos son progresivos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menor ingreso. Los programas que transfieren dinero a los hogares logran reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 1,4 puntos porcentuales. El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema, que disminuye en casi un tercio.

» La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres jóvenes y costarricenses. Más de la mitad de los casos se relaciona con la delincuencia (robos o tráfico de drogas) y un tercio con problemas de convivencia (conflictos personales o riñas). Más del 60% se comete con armas de fuego. Seis cantones concentran el 30% de los homicidios.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2013

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2012	2013	Diferencia 1990-2013
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,0	79,2	2,5
Hombres	74,8	75,4	76,6	76,5	76,7	2,2
Mujeres	79,3	80,3	81,6	81,5	81,6	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,5	8,7	-6,1
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	70,0	71,4	72,4	7,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	62,6	63,3	63,9	19,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,0	9,1	1,9
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	40,3	43,4	45,3	14,1
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja de manera remunerada ^{b/}	23,3	18,6	14,3	12,6	12,4	-11,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	82,4	83,0	86,0	27,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)						
Primaria		96,5	98,0	96,4	95,1	-0,9
Secundaria		51,6	67,7	69,2	70,0	21,4
Tercer ciclo		53,8	69,6	71,0	71,1	20,5
Educación diversificada		27,3	38,8	38,3	39,7	14,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{b/} (%)		22,1	25,2	27,8	29,1	13,1
Tasa neta de participación laboral ^{b/}	57,3	58,0	59,1	60,1	59,8	2,5
Hombres	82,5	79,2	75,9	76,0	75,7	-6,9
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,2	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/} (%)	4,5	5,1	7,3	7,8	8,5	4,0
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,2	7,0	3,0
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,2	10,8	5,1
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	126,1	127,6	26,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (julio 2006=100)	172.965	215.216	250.411	264.373	273.054	100.089
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	22,8	23,0	8,0
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	178,4	204,4	239,5	243,7	248,6	70,2
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	8,7	8,7	4,1
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{b/}	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	8,2	9,7	9,9	12,1	13,0	4,8
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,2	-1,1
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	20,6	20,7	-6,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces)	2,1	2,3	2,0	2,1	2,2	0,1
Deserción escolar en educación secundaria ^{b/} (%)		11,9	10,2	10,7	9,9	-3,8
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,5	7,5	-0,2

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

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010 a 2013 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y el cuestionario, ii) uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y iii) cambios en la medición del ingreso y la pobreza.

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

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Los datos de 2010 a 2013 proceden de la Enaho, en la cual se introdujeron cambios en la medición de los ingresos; por tanto, sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputaron ingresos ignorados. En 2010-2013 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

e/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el período 2010-2013 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

f/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la población en la fuerza de trabajo. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010 a 2013 proceden de las Enaho.

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

VALORACIÓN GENERAL

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, la mayoría de ellos con mejoras inerciales, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. También continúa la fase expansiva de la inversión social pública. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas que este Informe ha venido documentando a lo largo de dos décadas.

En un contexto de pocos cambios, esta edición del capítulo amplía la frontera del conocimiento y aporta nueva evidencia sobre problemas de equidad que generan exclusión social y muestran áreas conflictivas no resueltas por la política pública. Por ejemplo, se analizan diversas formas de exclusión educativa y laboral que afectan a un 41% de los jóvenes (entre 15 y 24 años). Los "ninis" son parte de este grupo (12,9%), pero no son los únicos; las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado (5,4%) y los que solo trabajan (22,9%) también son expulsados del sistema educativo. Estos resultados demandan políticas diferenciadas. En especial, se necesitan oportunidades de empleo y programas sociales con enfoque de género, para permitir a las mujeres jóvenes que han asumido responsabilidades familiares a edades muy tempranas, acceder a la educación, mejorar su escolaridad y, eventualmente, insertarse en el mercado laboral.

En materia de brechas laborales, una vez más este capítulo constata que cerca de una de cada tres personas ocupadas no recibe siquiera el salario mínimo, situación que no ha tenido cambios relevantes en los últimos años. Los grupos más afectados son residentes rurales, migrantes, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, pobres y trabajadores en agricultura, construcción y servicio doméstico. El análisis determinó que estos grupos son también los que más sufren el incumplimiento de garantías laborales y que cuatro ramas de actividad (agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico) concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Estos hallazgos confirman la existencia de bolsones de personas excluidas, a quienes ni el Estado ni el mercado les ofrecen oportunidades para mejorar su calidad de vida.

Otro hallazgo relevante es que los hogares con jefatura femenina se duplicaron en los últimos veinticinco años, de modo que

actualmente una de cada tres personas pertenece a una de estas familias. Las mujeres que las encabezan destacan por la mejora en su perfil educativo y su mayor participación laboral, pero también por el desempleo, las bajas coberturas contributivas en la seguridad social y una mayor incidencia de la pobreza. El Informe muestra además cómo el dilema de conciliar las responsabilidades del hogar y el trabajo remunerado se traduce en una distribución desigual del tiempo que destinan mujeres y hombres a las tareas domésticas: mientras ellas, en promedio, invierten casi 6 horas diarias en labores no remuneradas, ellos les dedican 3,5 horas.

A propósito de este Vigésimo Informe, se ha hecho el esfuerzo de poner los resultados del 2013 en el contexto de las transformaciones sociales que experimentó Costa Rica en los últimos veinte años. En ese período la población creció un 50% y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevalecientes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida y con una distribución diferente de los ocupados. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace veinte años. Desde entonces Costa Rica no solo logró recuperar capacidades perdidas en los años ochenta, sino que mejoró sus indicadores de educación, salud y vivienda, mediante la inversión social y el esfuerzo de los hogares y las personas. Como se documentó en el Decimonoveno Informe, la proporción de hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha se redujo en un tercio durante el período intercensal 2000-2011.

La política social también experimentó cambios en estos años. Luego de una larga etapa de estancamiento, a partir de 2006 los recursos dirigidos a la inversión social tuvieron una fuerte expansión, especialmente en el sector educativo. Ese crecimiento fue acompañado de reformas en diversas áreas, como salud y pensiones, y por la introducción de nuevos programas sociales, como las transferencias condicionadas de "Avancemos" y la ampliación de la red de atención primaria que conforman los Ebais. Asimismo, este Informe ha documentado el notable efecto que ha tenido la inversión social en la mitigación de la desigualdad del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable.

En la sociedad actual, muy distinta a la de hace veinte años, es posible afirmar, sin embargo, que la transformación de las políticas sociales no fue suficiente para atender los desafíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal. A pesar del aumento en la inversión, de las reformas institucionales y la introducción de nuevos programas,

dos problemas fundamentales quedaron sin resolver. Por un lado, no se desarrollaron mecanismos robustos de seguimiento y evaluación de los resultados de las distintas políticas, ni se corrigió la duplicación de programas a cargo de varias instituciones. Esta debilidad le restó eficiencia a la inversión social, tal como han señalado la Contraloría General de la República y varias ediciones de este Informe.

Por otro lado, los ajustes no contemplaron los profundos cambios en la estructura por edades de la población. Desde la década de 2000 el país muestra un acelerado descenso de la proporción de menores de 15 años, pero en la educación primaria no se ha dado mayores modificaciones en atención a la nueva realidad. Entre tanto, persiste el rezago en la universalización de la enseñanza secundaria, a la que cada año ingresan más jóvenes. Se necesitan políticas para gestionar los cambios demográficos, como por ejemplo un esfuerzo de planificación de la infraestructura escolar y colegial que permita elevar la calidad de la oferta educativa. Asimismo, el envejecimiento de la población impone grandes retos en materia de salud y seguridad social. En los próximos años aumentará gradualmente la edad promedio de la fuerza de trabajo, y habrá una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad y costos elevados, así como un crecimiento paulatino de las personas en edad de pensionarse. Ambos efectos tendrán un fuerte impacto en las finanzas del sistema de seguridad social (y de la CCSS, que lo administra).

Ante la interrogante de cómo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes en una sociedad en la que se deteriora la equidad, se amplían las brechas y hay serios problemas distributivos, la respuesta no es sencilla. Apunta a resolver, al menos, dos problemas centrales del desarrollo reciente en Costa Rica. Primero, se debe incrementar la eficiencia de la política social. Las presiones fiscales pueden amenazar la expansión reciente de la inversión social, por lo que urgen mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los programas existentes, así como la adaptación de la institucionalidad a los nuevos retos que este capítulo reporta. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas que surgen en la economía real, con un mercado de trabajo y una economía segmentados y divergentes en cuanto a los ingresos que generan y la productividad que exhiben. Comprender que el problema de la desigualdad se origina en el mercado laboral ayudaría a enfocar mejor la política social, que debe estar vinculada a políticas de empleo, de fomento productivo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo, como herramientas para combatir efectivamente la pobreza.

VALORACIÓN DEL DECIMNOVENO INFORME

En materia de equidad e integración social el año 2012 no se apartó de las tendencias que han predominado en el siglo XXI: mejoras inerciales en las condiciones de vida para el promedio de la población, resultados redistributivos negativos en ingresos y empleo, y serios problemas en la gestión de la equidad social, tanto en el mercado laboral -debido al incumplimiento de garantías laborales y del pago del salario mínimo de ley- como por los elevados niveles de gasto social, crecientes desde 2007, que no ofrecen garantías de eficacia.

¿Por qué tantos recursos y programas de protección social no logran los efectos deseados sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el acceso a mejores oportunidades? La respuesta no es sencilla y está asociada a factores estructurales e institucionales. El estilo de desarrollo económico, basado en la modernización del sector externo, ha generado una dualidad en el aparato productivo y en el

mercado laboral que los desvincula, cada vez más, de una institucionalidad y unas políticas sociales diseñadas hace más de cuatro décadas, bajo premisas de universalidad y solidaridad.

Enfrentar los nuevos desafíos demanda una profunda reforma de la institucionalidad encargada de la política social. Tal cometido no es fácil, no solo por la dispersión y fragmentación de esas entidades, sino porque, además, los cambios no pueden descuidar los logros en desarrollo humano, ni abandonar las iniciativas exitosas que se desarrollan en este ámbito. A esto se agregan los grupos de interés que, dentro y fuera de las instituciones, se aferran al statu quo o, en su defecto, abogan por el desmantelamiento del Estado de bienestar. Es necesario garantizar que, sin destruir las fortalezas históricas, las transformaciones que se realicen generen cambios en los objetivos y mejoren la efectividad de la política social.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

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

» INTEGRACIÓN

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

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

» SEGURIDAD HUMANA

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

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2013, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas,

entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, 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 se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de corto y mediano plazo, de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrecen miradas en profundidad en tres temas, a saber, las características de los homicidios en la última década, el

perfil de los trabajadores que registran los porcentajes más bajos de afiliación contributiva a la seguridad social y el acceso a vivienda digna.

La segunda parte del capítulo analiza la desigualdad de ingresos, la pobreza y la exclusión social, así como las principales brechas en el acceso a las oportunidades y el desarrollo de capacidades, en grupos específicos de la población. Da seguimiento a la distribución del ingreso y la pobreza. También explora las diversas formas de exclusión educativa y laboral que enfrentan los jóvenes y detalla la situación laboral de las personas con discapacidad. En lo que respecta a las brechas de género, se abordan dos aspectos: las transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en los últimos veinticinco años y el tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.

La tercera sección del capítulo considera la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. En esta edición se amplía el análisis efectuado en los últimos Informes y que, a partir de un enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, examina el grado de cumplimiento de la normativa en esta materia, tomando en cuenta el pago del salario mínimo, el acceso a las garantías laborales, las jornadas y las oportunidades de empleo para distintos grupos sociales. En el

ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en los últimos años, con énfasis en el 2013. Posteriormente se analiza la progresividad de los programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf, así como la capacidad redistributiva de los que entregan recursos monetarios a los hogares.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de las principales tendencias en la acumulación de capacidades estratégicas en desarrollo humano, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Como se mencionó, en esta edición se analiza en detalle el perfil de los homicidios en la última década; luego de mostrar una tendencia creciente, que tuvo su tasa más alta en 2009, este indicador empezó a caer hasta registrar su cifra más baja en 2013. Se incluye también un perfil de los trabajadores que laboran en las cuatro ramas de actividad con menor afiliación contributiva a la seguridad social, y se identifican los retos que impone esa situación en un contexto de envejecimiento de la población. Por último se profundiza en la aspiración de acceso a una vivienda digna. Para ello se da seguimiento a los indicadores del sector, se desagrega la tenencia de este bien por grupos de hogares y se plantean algunas recomendaciones al respecto.

Balance general

En esta edición el balance del desempeño de Costa Rica en materia de equidad e integración social se elabora para dos momentos. En primera instancia se examina el corto plazo, con énfasis en los resultados de los principales indicadores sociales en el 2013, siguiendo el esquema usual del Informe. Luego se ofrece un balance de mediano plazo, que valora los avances y retrocesos del país en los últimos veinte años. Previamente se resumen las características del cambio demográfico que vive Costa Rica y que tiene y tendrá impactos en todos

los ámbitos de la sociedad, aunque para este capítulo resultan de especial interés los relacionados con el Estado de bienestar.

Desempeño de los indicadores sociales en el 2013

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2013), con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional³. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Al comparar los balances disponibles desde que se empezó a utilizar esta metodología, el Decimocuarto Informe, se observan tres aspectos importantes. Primero, los indicadores de acceso a una vida larga y sana son los más estables, pues el éxito logrado en décadas anteriores sigue ubicando al país en una posición alta frente al resto del mundo, a pesar de sus modestos avances anuales. Segundo, en la aspiración de acceso al conocimiento por lo general se registran mejoras anuales; sin embargo, el rezago con respecto a otras naciones sugiere que los avances son insuficientes para incrementar significativamente el perfil educativo de la población. Tercero, los datos que se emplean para valorar el acceso a un ingreso digno son muy volátiles; por ejemplo, en los últimos años el coeficiente de Gini y la tasa de desempleo acumulan desmejoras que llevan a concluir que en esta aspiración Costa Rica exhibe el comportamiento más negativo.

A diferencia de lo reportado en los tres años previos, cuando la mayoría de los indicadores mejoró, en 2013 hubo pocos avances en las grandes áreas del desarrollo humano, con excepción de algunas variables específicas. La esperanza de vida se mantuvo alta (79 años) y la tasa de mortalidad infantil fue menor a dos dígitos (8,7 por mil

nacidos). Las coberturas de la PEA en la seguridad social mostraron leves mejoras en años recientes, principalmente entre los trabajadores asalariados; entre los no asalariados se había dado un aumento importante en 2010-2011, sobre todo en el seguro de salud (para más detalle véase el cuadro 2.1, al inicio del capítulo). Sin embargo, en 2013 ese seguro protegió a poco más del 70% de la PEA total, lo que sugiere la necesidad de mayores esfuerzos para extender la cobertura contributiva en algunos grupos que se desempeñan en condiciones de inestabilidad y precariedad laboral, como las y los empleados en pequeñas empresas del sector informal y los que trabajan por cuenta propia o en servicio doméstico, quienes deberían ser objeto de estrategias particulares de afiliación, como se detalla más adelante.

En la aspiración de acceso al conocimiento hay una mezcla de indicadores que mantuvieron su tendencia y otros que mejoraron en 2013. Entre los segundos están el porcentaje de población que completó la enseñanza secundaria, especialmente en el grupo más joven de 25 a 39 años (pasó de 43,4% en 2012, a 45,3% en 2013), así como la proporción de niños, niñas y jóvenes que asisten al sistema educativo. Destaca el aumento de la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada (los dos últimos años de secundaria), de 1,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013. No obstante, este indicador permanece por debajo del 40% y solo creció 3,4 puntos porcentuales en los últimos ocho años.

Los mayores problemas siguen dándose en el acceso a un ingreso digno. El 2013 registró desmejoras en las tasas de desempleo, tanto en la total como en las desagregaciones por sexo. Preocupa que, de nuevo, la pobreza permaneciera sin cambios –afectando a uno de cada cinco hogares–, mientras que el coeficiente de Gini –que mide la desigualdad del ingreso– se mantuvo en el rango de sus máximos niveles históricos (0,524 en 2013). El ingreso promedio real de los hogares creció por quinto año consecutivo (1,3%), pero nuevamente la expansión no benefició

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2013

Posición ^{b/}	Desempeño del 2013 con respecto a la tendencia ^{a/}		
	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alta	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coberturas de la seguridad social (PEA) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Esperanza de vida 	
Media	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Inversión social pública 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Viviendas con acceso a internet ■ Tasa de homicidios ■ Escolaridad promedio de la población en edad activa ■ Incidencia de la pobreza ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Coeficiente de Gini ■ Jóvenes que no estudian ni trabajan ■ Salario mínimo real 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo
Baja	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población con secundaria completa o más 		

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

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2012 se compara con el valor obtenido en el 2013, y el crecimiento anual del 2013 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2012.
 b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un *ranking* de países. En algunos indicadores hay que tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, la incidencia de pobreza y la tasa de homicidios.
 c/ "Se mantiene" significa que en 2013 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2012, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

a todos por igual: los hogares más ricos fueron los más favorecidos, en tanto que los de menor ingreso vieron deteriorada su situación. La buena noticia es que la inversión social pública real se incrementó por segundo año consecutivo, luego de la contracción sufrida en el 2011, lo que permitió recuperar y superar los niveles alcanzados en 2010.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se observan pocos cambios. La tasa de víctimas de homicidios de 2013 fue similar a la del año anterior (8,7 por 100.000 habitantes) y si bien fue menor a los niveles alcanzados entre 2008 y 2011, superó la cifra del resto del período considerado (un 6,3 promedio en 1990-2007). Los femicidios⁴ registraron un leve aumento –de cinco a siete casos– pero se mantuvieron por debajo del promedio de los últimos veinte años.

Si se amplía la definición y se incluyen los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios de las víctimas, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁵, se obtiene que once mujeres perdieron la vida por este motivo en 2013, casi la mitad de los veintiún casos reportados en 2012.

Balance social en los últimos veinte años

Este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* incorpora nuevamente la visión de mediano y largo plazo. Tomando como base el esfuerzo realizado en el *Décimo Informe*, así como las investigaciones que sustentan el capítulo especial de esta edición, se hace un balance general de los avances y retrocesos que ha tenido el país en materia de equidad e integración social en los últimos veinte años. Asimismo, se

describe la dinámica demográfica que vive Costa Rica, que tiene y tendrá en el futuro próximo un impacto significativo en el Estado de bienestar.

El cambio en la estructura por edades de la población implica una disminución en la cantidad de niños y niñas que están ingresando al sistema educativo, así como una reducción paulatina de la fuerza de trabajo que se inserta por primera vez en el mercado, cuya edad promedio tiende a aumentar. El envejecimiento de la población, que se intensificará en las próximas décadas, generará presiones sobre el sistema de seguridad social, tanto por el cambio en los requerimientos de los servicios de salud, como por la mayor demanda de pensiones para las personas adultas mayores, único grupo que crecerá de manera sostenida durante la primera mitad del siglo XXI.

Se reduce proporción de personas en edades más jóvenes y crece la población adulta

Desde su décima edición este Informe viene reportando el cambio en la dinámica demográfica del país, que ha implicado transformaciones en la composición por edades de la población. La principal tiene que ver con una reducción de las personas más jóvenes y el consecuente aumento de las personas en edades avanzadas, como se observa en el gráfico 2.1. Este resultado

se debe a la disminución en las tasas de natalidad y fecundidad en décadas anteriores, así como al descenso de la mortalidad en todas las edades y, por ende, el incremento de la esperanza de vida. El número de personas menores de 20 años dejó de crecer en 2002 y desde 2010 este grupo ya no es el más importante; se espera que alrededor del 2022 suceda lo mismo con el segmento de 20 a 39 años. Las personas adultas mayores serán las únicas que experimentarán un crecimiento

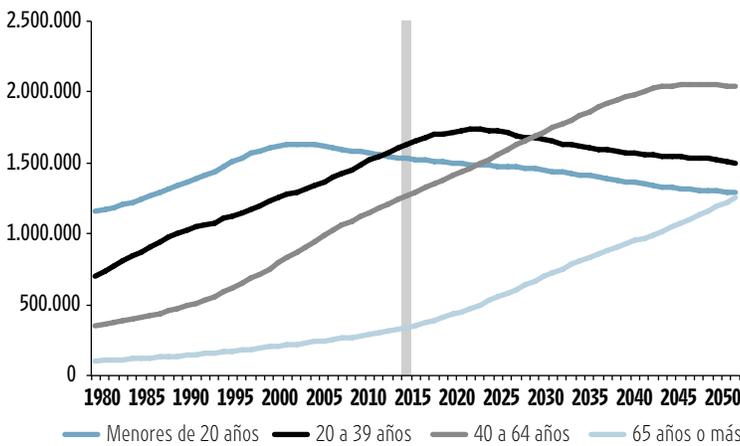
continuo en la primera mitad del siglo XXI, reflejo de la explosión demográfica del siglo XX (Rosero y Jiménez, 2012). Esta diversidad de tendencias tiene profundas implicaciones para el desarrollo económico, el mercado de trabajo y el bienestar de la población, como se analiza a lo largo de este capítulo.

Uno de los efectos más importantes de esta transición es el denominado “bono” o “dividendo demográfico”. Este se origina en la disminución de la relación de dependencia demográfica^a, que ocurre cuando existe un amplio contingente de personas en edad de trabajar y que proporciona una ventaja aprovechable durante un período determinado, que finaliza cuando la relación comienza a aumentar nuevamente. El gráfico 2.2 muestra la tendencia de este indicador durante el período 1980-2050, distinguiendo entre la dependencia de las personas menores (menos de 15 años) y la de los adultos mayores (más de 64). Allí se observa que desde inicios de la década de los noventa ha caído en forma acelerada la proporción de personas menores, pero esto ha sido compensado por el crecimiento de la población mayor. En la actualidad hay 44 dependientes por cada cien personas en edad activa (34 menores y 10 adultos mayores). Se proyecta que esa relación llegará a su punto mínimo en 2017 (con 43,4) y a partir de entonces volverá a incrementarse, pero con una variación relevante: el aumento será impulsado por el crecimiento de los adultos mayores. Las estimaciones indican que alrededor de 2040 la dependencia se invertirá y empezarán a predominar las personas de 65 años y más.

Estos cambios inciden de manera directa en el mercado de trabajo. Hace varias décadas, al inicio del período de aumento de las personas en edad activa, el porcentaje de trabajadores más jóvenes era mayor, pero conforme pasan los años, una vez que se han incorporado las cohortes más numerosas, la población económicamente activa tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de la población activa

GRAFICO 2.1

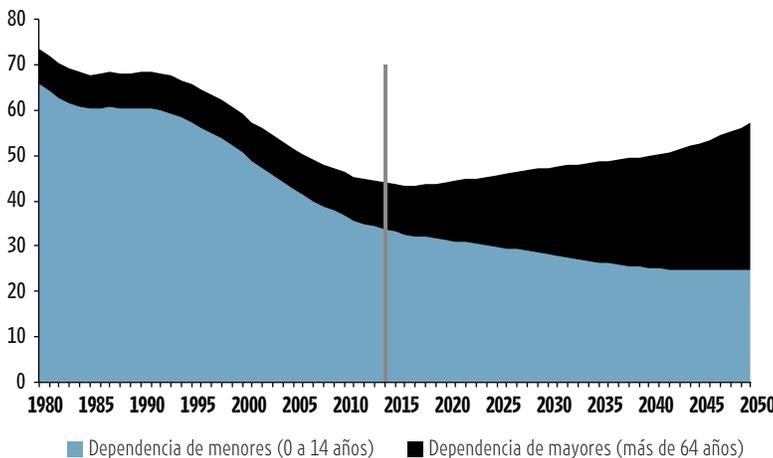
Proyecciones de población, por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

GRAFICO 2.2

Relación de dependencia demográfica^a, por edad (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 64) por cada cien personas en edades activas laboralmente (entre 15 y 64 años).

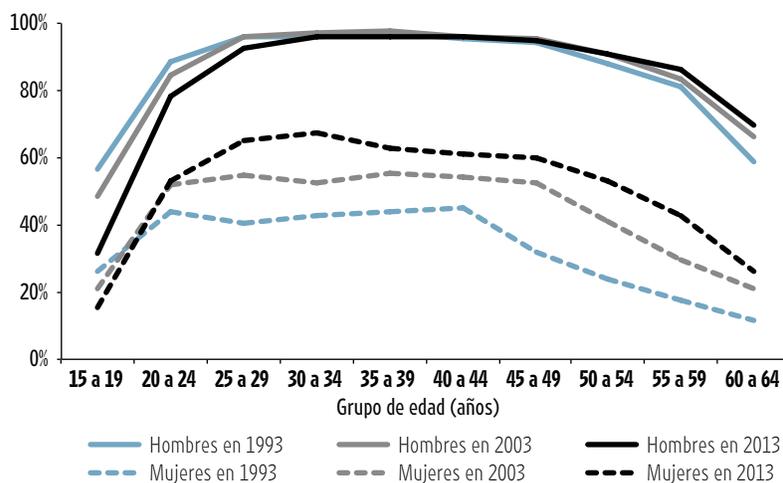
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

era joven⁷. Los datos de las encuestas de hogares corroboran esta afirmación. En 1993 el 58% de la fuerza de trabajo – ocupados y desocupados – estaba en ese rango de edad, en 2003 la proporción había disminuido al 51% y en 2013 fue de 45%.

La magnitud de la fuerza de trabajo no solo es determinada por la dinámica demográfica, sino también por el hecho de que solo una parte de las personas en edad de trabajar está inserta en el mercado, ya sea con un empleo o en busca de alguno. Esto se ilustra con las tasas netas de participación laboral que muestra el gráfico 2.3, desagregadas por sexo y edad. En Costa Rica, como en el resto del mundo, la fuerza de trabajo masculina es mayor que la femenina, sin importar la edad⁸. No obstante, cada vez más mujeres se incorporan al mercado, tendencia creciente en los últimos veinte años en todas las edades, pero especialmente en el grupo de entre 25 y 40 años, cuya participación en algunos casos supera el 65%. Esta situación representa una ventaja para el país: si se mantiene la expansión de la fuerza laboral femenina, se extenderían por unos años más las oportunidades del “bono demográfico”, pues se ampliaría el período en que se puede aprovechar el aumento sostenido de la población activa para generar mayor crecimiento económico, sobre todo si estas personas logran insertarse en empleos de calidad y de alta calificación, que impliquen mejoras en la productividad.

También se ha postulado un segundo dividendo demográfico, que consiste en un aumento del capital (o el ahorro) que se acumula durante el ciclo vital (mayor propensión a ahorrar para la vejez), tomando en cuenta la mayor esperanza de vida al nacer. A diferencia del primer dividendo, este no tiene carácter transitorio, pues depende del envejecimiento de la población, que no dará marcha atrás (Rosero y Jiménez, 2012). Surgirá en la medida en que las políticas públicas induzcan a los individuos y a las empresas a acumular capital. En el país aún no se dispone de estudios sobre la materialización de este segundo bono y su impacto fiscal. Hay indicios de que los fondos de

GRAFICO 2.3

Tasa neta de participación laboral, por sexo y grupos de edad

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

capitalización laboral y las pensiones complementarias podrían ayudar a incentivarlo, siempre y cuando se maximice su uso en inversiones productivas, para lo cual se requiere, entre otras cosas, un mercado nacional de capitales más desarrollado (Rosero y Jiménez, 2012).

Así pues, el aprovechamiento de los dividendos demográficos originados por los cambios en la estructura por edades de la población depende de la capacidad que tengan las instituciones y políticas públicas para convertirlos en progreso económico. Representan una “ventana de oportunidad”, no una garantía de mejora automática del bienestar del país. Se deben traducir en crecimiento económico, y según sea la forma en que se distribuyan sus beneficios, así será el desarrollo que generen.

Logros sociales de los últimos veinte años se topan con una sociedad más diversa y desigual

El balance de las dos últimas décadas se sustenta en la observación metódica y continua de lo que se ha hecho bien y lo que ha desmejorado en Costa Rica a lo largo de veinte años. En particular, este ejercicio retoma las apreciaciones del Décimo Informe, para reafirmarlas o corregirlas, diez años después. También

utiliza como base las investigaciones que se realizaron para el capítulo especial de la presente edición.

En el período bajo análisis se profundizó la desconexión entre la ampliación de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad. Por un lado, no solo se recuperó el terreno perdido en los años ochenta, sino que además hubo mejoras en educación, salud y vivienda, gracias a la inversión social y el esfuerzo de los hogares y las personas (véase el capítulo 6). Pero, por otro lado, creció la desigualdad, en el contexto de una economía y un mercado de trabajo segmentados y divergentes en términos de ingresos, productividad y capacidad de innovación, como se analiza en el capítulo 3.

En las últimas dos décadas Costa Rica logró acrecentar las capacidades de sus habitantes (los nacidos en el país y una creciente población de inmigrantes que en muchos casos hoy son ciudadanos) en el ámbito del desarrollo humano. Mejoró el acceso al conocimiento, pues se ampliaron las coberturas de la educación preescolar y la secundaria; también hubo progresos en el acceso a una vida saludable, con aumentos en la esperanza de vida, reducciones en la mortalidad infantil y la expansión de la red de

atención primaria mediante los Ebais. En este último campo, sin embargo, es necesario anotar que la profunda crisis institucional de años recientes ha afectado la calidad de los servicios, tanto en salud como en pensiones, y amenaza la sostenibilidad de la CCSS. En el acceso a una vivienda digna sobresalen la disminución del déficit cuantitativo de vivienda y la mayor cobertura de los servicios básicos. La incidencia de la pobreza, medida por ingresos, se mantuvo estancada, pero se redujo la indigencia. Como se documentó en el Decimonoveno Informe, la proporción de hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha disminuyó en un tercio durante el período intercensal 2000-2011. Dos aspectos clave que permitieron los logros de estos años fueron el crecimiento económico, con el consiguiente incremento de los ingresos autónomos, y el aumento de la inversión social pública.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la sociedad costarricense también se volvió más inequitativa. Se incrementó la desigualdad en la distribución del ingreso, como lo evidencian el coeficiente de Gini y otros indicadores, aumentaron las brechas en el acceso a educación según el ingreso de los hogares y crecieron las diferencias en el empleo según niveles de educación. Desde esta perspectiva, parece indispensable redoblar esfuerzos en el ámbito de las políticas educativas, para que éstas, al generalizar sus logros, se conviertan en un elemento que propicia la equidad.

Este comportamiento divergente, en la que por mucho tiempo fue una conexión directa, evidencia tres características importantes de la evolución reciente de Costa Rica. En primer lugar, muchos de los avances obtenidos al despuntar el presente siglo fueron en realidad una recuperación de capacidades perdidas años antes. Todavía es una tarea pendiente para el país volver a los niveles reales de inversión social per cápita de finales de los años setenta en los diversos sectores, con la salvedad de la educación. La deuda del Estado con la CCSS ilustra este punto y es uno de los factores que amenazan la

sostenibilidad de esa institución. Las contracciones en la inversión social pública asociada al desarrollo humano, como las que ocurrieron en la primera mitad de la década de los ochenta, cuando cayeron fuertemente los gastos en salud, vivienda y educación, se pagan con creces y por mucho tiempo. En segundo lugar, la inversión social no produce resultados inmediatos. Es su persistencia a lo largo de décadas la que los genera, como lo atestigua la propia experiencia nacional durante la mayor parte del siglo XX. En tercer lugar, una alta y sostenida inversión en educación y salud es una condición necesaria, pero insuficiente, para el desarrollo humano. Como ha documentado este Informe en varias de sus ediciones, sin los niveles de inversión social de los últimos diez años, la desigualdad hubiese crecido mucho más. Esa inversión tuvo un notable efecto redistributivo, pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos, problema que tiene su origen en la economía y, específicamente, en el mercado laboral.

Dos razones explican la ruptura de la relación directa entre los avances en capacidades de desarrollo humano y la aspiración de una sociedad más equitativa. La principal surge en el mundo real de la economía. En la última década el mercado laboral evidenció grandes debilidades. Los empleos informales crecieron más que los formales y hubo una pérdida significativa de puestos de trabajo en el sector agropecuario, que es parte de lo que este Informe denomina “vieja economía”. Las actividades más dinámicas en la generación de empleos de alta calidad (las que conforman la “nueva economía”) tuvieron un escaso peso relativo en el mercado laboral, mientras una parte importante de los trabajadores siguió enfrentando problemas en sus condiciones de empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una notable ampliación de las brechas salariales. Estos aspectos están asociados al estilo de desarrollo del país, en particular a la falta de encadenamientos productivos (compras a empresas locales), sociales (escasa contratación de fuerza de trabajo) y

fiscales (bajo o nulo pago de impuestos) entre los sectores más dinámicos y la mayoría de la población.

La segunda razón es la manera en que se distribuyó la ampliación de las capacidades en desarrollo humano. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación, como al acceso a nuevas capacidades, como el dominio del idioma inglés o el uso de tecnologías de información y comunicación. En cambio, el perfil de la población pobre se mantuvo similar, con bajos niveles de escolaridad y una inserción laboral concentrada en actividades agropecuarias tradicionales e informales no agrícolas (microempresas) de baja productividad. El país no logró diseñar una estrategia de largo plazo capaz de integrar a los más excluidos e incidir sobre factores clave para la superación de la pobreza, como la generación de empleos de calidad. Más bien fueron las políticas sociales universales, no las selectivas, las principales responsables de algunas mejoras en los grupos de menores ingresos, especialmente en educación.

Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. Algunos experimentaron retrocesos notables, como la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, sobre todo en los delitos contra la propiedad y contra la vida, que desde hace más de veinte años amenazan la libertad personal y patrimonial de las y los ciudadanos. Cabe reconocer, sin embargo, la reducción de la tasa de homicidios lograda en los últimos tres años, que ha regresado ese indicador a los niveles de mediados de la década anterior.

La construcción de un sólido vínculo entre capacidades en desarrollo humano y resultados favorables en materia de equidad es una tarea estratégica cuando se examinan sus consecuencias desde el punto de vista de la dinámica demográfica. La positiva relación de dependencia que hoy tiene el país comenzará a revertirse en los próximos años, como se explicó en la sección

anterior. Habrá un aumento sustancial de las personas mayores de 64 años, que alrededor del 2040 serán predominantes entre la población dependiente y demandarán, entre otras cosas, servicios de salud de alto costo. En este contexto, un incremento en las brechas de equidad no solo disminuiría las posibilidades de dinamizar el crecimiento económico, sino que además haría más difícil reducir la pobreza a ritmos más acelerados y, por esa vía, lograr un mayor bienestar general.

Queda claro, pues, que en veinte años la sociedad costarricense se modificó profundamente. Cambió la estructura por edades, se urbanizó el país, variaron los perfiles de morbilidad, la composición de la población ocupada, el tipo de economía y hasta el estilo de desarrollo, entre otras muchas áreas, como se ha indicado y se aborda en detalle en el capítulo especial de este Informe.

Miradas en profundidad

No quedarse con la visión de “país promedio” ha sido una preocupación de este capítulo, y de ahí el interés permanente de lograr la mayor desagregación posible de los indicadores, a fin de profundizar en el estudio de las aspiraciones en desarrollo humano. El objetivo de este esfuerzo es llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en temas en los que, en promedio, Costa Rica exhibe avances significativos. La ampliación en el análisis interesa también por cuanto el diseño de estrategias para la promoción del desarrollo humano requiere adaptaciones a las particularidades de las distintas zonas y regiones, así como a grupos de población específicos, que se diferencian del país promedio.

Para esta edición se seleccionaron tres temas para explorarlos en profundidad. El primero es el perfil de los homicidios. En los últimos tres años Costa Rica consiguió revertir el fuerte aumento de este delito que se registró durante el período 2007-2010. Este logro es significativo, si además se considera que Centroamérica es una de las regiones más violentas del mundo (entre las que no están en guerra).

Entender qué tipo de políticas públicas en seguridad ciudadana podrían haber controlado y revertido el crecimiento del fenómeno es uno de los objetivos del análisis que aquí se presenta. También se estudia el perfil de las víctimas, tratando de determinar si se ha modificado en la última década.

El segundo tema indaga acerca de las personas ocupadas que no están cubiertas por la seguridad social. A pesar de las altas tasas de aseguramiento en la CCSS (superiores al 70% de la PEA), se identificó un grupo crítico de trabajadores cuyas tasas de desprotección duplican y hasta triplican el promedio nacional. El problema se concentra en cuatro ramas de actividad, que se caracterizan además por el elevado incumplimiento de otras garantías laborales. También preocupa que uno de cada cuatro trabajadores identificados en este “núcleo duro” de inseguridad social es menor de 25 años.

El tercer tema profundiza en la aspiración del acceso a una vivienda digna. Si bien Costa Rica ha sido exitosa en proveer casa propia a los hogares, especialmente a los más pobres, a través del programa de bono de vivienda, aún hay familias que enfrentan dificultades para acceder a este bien, sobre todo en los estratos medios. Otro problema que ha aumentado en la última década es el deterioro del *stock* habitacional,

que se refleja en un mayor número de residencias en mal estado.

Perfil de los homicidios en la última década

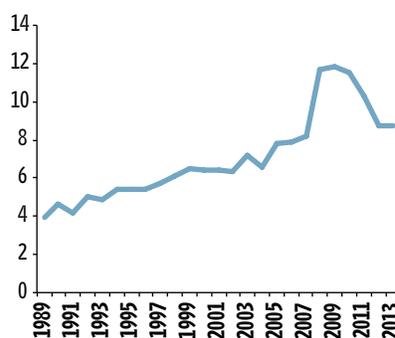
Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia en cualquiera de sus formas y, entre estos, los homicidios se consideran el principal indicador para evaluar el estado de la seguridad ciudadana en un país. Usualmente, cuando las tasas de homicidios son altas, se acompañan de cifras elevadas de otros fenómenos asociados al crimen, como robos, hurtos y asaltos. Por lo tanto, el homicidio es un buen indicador *proxy* para analizar el crimen violento en general, según el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2011*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés; BID, 2013).

Ediciones anteriores de este Informe han reportado que Costa Rica vive una crisis de seguridad ciudadana, caracterizada por un aumento en las tasas de delitos y, especialmente, por una extendida percepción de inseguridad entre la población. Mientras en los años ochenta la tasa promedio de homicidios por 100.000 habitantes fue de alrededor de 4, en los noventa ascendió a 5,3 y en la primera década del siglo XXI llegó a superar los 10, cifra que convierte el fenómeno en una epidemia, según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 2009 se alcanzó la tasa más alta en la historia desde que se registra esta información (11,8). A partir de entonces esta se estancó y luego inició una tendencia decreciente, hasta llegar a 8,7 homicidios por 100.000 habitantes en 2013 (gráfico 2.4).

Es importante ubicar estos datos en el contexto de Centroamérica, considerada una de las regiones del mundo que, sin estar en guerra, registran altos índices de violencia. Hay países en el Istmo

GRAFICO 2.4

Tasa de víctimas de homicidio doloso (por 100.000 habitantes)



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

que muestran tasas superiores a 80 homicidios por 100.000 habitantes. En el continente americano el promedio se ubica en alrededor de 15 y en las naciones de la OCDE es menor a 5.

Los principales hallazgos de este análisis indican que el problema se asocia con hombres jóvenes, costarricenses y con edades de entre 20 y 29 años, aunque con una presencia creciente de los menores de 18. Más del 60% de los homicidios se comete con armas de fuego y las causas se relacionan con la delincuencia (robos y tráfico de drogas) y con problemas de convivencia (conflictos personales y riñas). La criminalidad organizada, en especial el narcotráfico, explica buena parte del aumento de los casos durante el período 2007-2010. Además, seis cantones y diez distritos del país concentran el 40% y el 28% de los homicidios en el 2013, respectivamente.

Homicidios: un problema de hombres jóvenes y costarricenses

Los registros que publica anualmente la Sección de Estadísticas del Poder Judicial revelan las características de las víctimas y los victimarios de los homicidios, incluyendo variables como sexo, edad, nacionalidad, método empleado, móviles o causas, entre otras⁹. También es posible desagregar

la información geográficamente, según provincias, cantones, distritos y hasta comunidades. A continuación se delinea un perfil de los homicidios ocurridos en el país en la última década, enfatizando en el año que registra la cifra más alta (2009) y en el más reciente disponible (2013), que además corresponde a la tasa más baja luego de la fase de crecimiento.

Los hombres predominan en los homicidios, pues constituyen más del 85% de las víctimas en toda la década. En 2013 el 91,2% de las personas fallecidas por esta causa eran de sexo masculino. El 78,8% eran costarricenses, proporción que se ha mantenido en niveles similares desde 2003. Los nicaragüenses representaron el 14,1% de las víctimas en 2013, cifra que también fue constante en el período (Loría, 2014).

En cuanto a la edad, los jóvenes son la mayoría de las víctimas y los perpetradores de esta forma de violencia. El gráfico 2.5 muestra un notable crecimiento de las víctimas de homicidio a partir de los 15 años, que llega a su punto más alto entre los 20 y los 29. Entre 2009 y 2013 no hubo diferencias en la distribución relativa de los grupos quinquenales, pues el mayor peso relativo se mantuvo en el rango de entre 18 y 29 años. Ese mismo grupo

fue el que registró una disminución de las víctimas, sobre todo en edades de entre 25 y 29 años. En 2013 se dio un cambio en el “pico” de homicidios, que de modo alarmante bajó en términos de edades y se concentró en el grupo de 20 a 24 años.

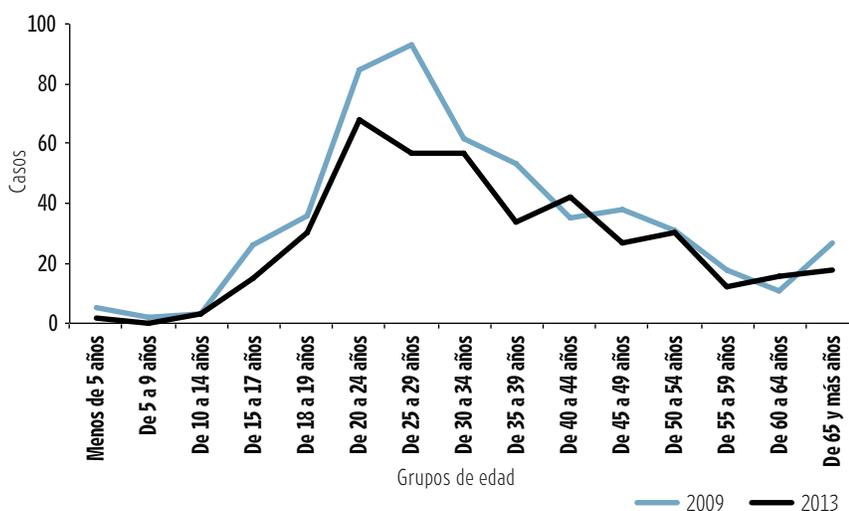
La literatura especializada ha demostrado que existe una relación directa entre los homicidios y las armas de fuego que circulan en Centroamérica (Loría, 2014). El *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, de la OEA, reporta que en el 78% de los asesinatos que se cometen en el Istmo se utilizan armas de fuego, mientras que en América del Sur la cifra alcanza el 83%. El porcentaje de este tipo de homicidios en Latinoamérica es muy superior al promedio mundial de 43%. Según el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2011*, realizado por la UNODC, en esta región es seis veces más probable que una persona sea asesinada con un arma de fuego que con arma blanca (PNUD, 2013). En el caso costarricense, desde 2006 en más del 60% de los homicidios se emplea este método, lo que lo convierte en el principal factor de riesgo asociado a ese delito.

Resulta difícil estimar la cantidad de armas de fuego que hay en el país, ya que un número muy alto de ellas circula de manera ilegal. Lo que sí se conoce es la cantidad debidamente registrada ante la Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública: más de 200.000. Los expertos internacionales calculan que por cada arma inscrita, hay otra en el mercado ilegal. La matrícula ha disminuido desde 2009, luego de un crecimiento importante que llegó a su máxima expresión en 2008, año en que también se reportó el porcentaje más alto de homicidios cometidos con este tipo de arma.

Con respecto a las causas, entre nueve que se mantienen desde 2003 sobresalen tres: el robo o asalto, las riñas y los problemas personales, que en conjunto representan cerca de la mitad de los homicidios (gráfico 2.6). En 2013 figuró también la venganza. Estos cuatro móviles, que fueron los

GRAFICO 2.5

Víctimas de homicidios, según grupos de edad



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

más relevantes en todo el período, explican en parte las tendencias observadas. Por ejemplo, en los años de mayor crecimiento casi dos de cada tres homicidios se debió a alguno de ellos, en particular a los robos o asaltos. En 2011 y 2012 el peso relativo de estas causas disminuyó a cerca de la mitad de los homicidios, sobre todo en los casos de robos o asaltos y las venganzas. Sin embargo, ambos aumentaron en 2013.

Estudios recientes han explorado las diferencias entre los homicidios asociados a la delincuencia y los motivados por problemas de convivencia y relaciones interpersonales (BID, 2013 y UNODC, 2014). Para Costa Rica, al desagregar la tasa de asesinatos según estas dos categorías se observa que el porcentaje de casos vinculados a la delincuencia aumenta casi diez puntos (de 48% en 2009 a 57,6% en 2013), mientras que el de los causados por problemas de convivencia disminuye cinco puntos, de 34,9% en 2009 a 29,2% en 2013. Sin embargo, estas cifras denotan que el homicidio no solo tiene que ver con situaciones delictivas o narcotráfico, sino también con la forma en que las personas se relacionan y, especialmente, cómo se resuelven los conflictos entre ellas.

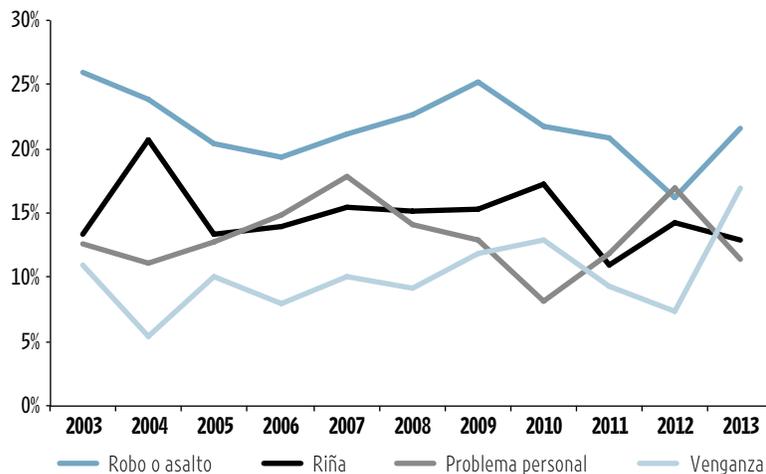
Entre los homicidios clasificados como delincuencia se registra un fuerte crecimiento de los casos relacionados con el narcotráfico. Por ejemplo, la presunción de sicariato como causa de asesinato aumentó un 255% entre 2003 y 2013, la venganza un 55% y los problemas por drogas un 50%. Es claro, entonces, que una de las principales explicaciones del crecimiento de los homicidios en la última década tiene que ver con el tráfico de estupefacientes y la criminalidad organizada (Loría, 2014).

La desagregación de los datos también permite analizar esta problemática desde el punto de vista geográfico. Esto es importante porque se ha demostrado que el fenómeno tiene comportamientos diferenciados dentro de los países y tiende a focalizarse en ciertos municipios e incluso localidades específicas (Costa, 2012).

Entre 2003 y 2013 Limón, Garabito, Matina, Tibás, Corredores y San

GRAFICO 2.6

Principales móviles o causas de los homicidios dolosos



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

José fueron las comunidades que, en promedio, registraron las tasas más altas de homicidios. En 2013 en esos seis cantones (de los 81 del país) ocurrieron 123 de los 411 homicidios contabilizados a nivel nacional, lo que equivale a un 29,9%. Es importante mencionar que cinco de ellos (exceptuando a Matina) figuran entre los veinte cantones donde la Fuerza Pública reportó la mayor cantidad de infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Al clasificar los cantones según la evolución de la tasa de homicidios en los períodos 2006-2009 y 2010-2013 destacan cinco que están, simultáneamente, entre los de mayor crecimiento en el primer período y mayor reducción en el segundo: Esparza, Golfito, Puntarenas, Alajuelita y San José. En estos cantones los homicidios tienen un comportamiento similar al del total de delitos de este tipo; de alguna manera son representativos de lo ocurrido en esos años en el país (Loría, 2014). Otro dato interesante es que hay diez distritos, de los 474 existentes, que acumulan el 25,1% de los homicidios cometidos entre 2009 y 2013.

Políticas públicas de seguridad ciudadana y paz social modifican tendencias

Dadas la complejidad y la naturaleza multicausal del fenómeno de la

inseguridad, y de los delitos contra la vida en particular, resulta difícil determinar cuál estrategia específica ha incidido en la disminución de las tasas de homicidios que se observa desde el 2010. No obstante, a manera de hipótesis en este apartado se analizan algunas políticas públicas implementadas en los últimos años que podrían haber propiciado ese cambio en las tendencias¹⁰ (Loría, 2014), dado que son consistentes con esfuerzos que en la experiencia internacional han resultado exitosos. Se trata, por ejemplo, de programas de promoción de la convivencia ciudadana, mayor control de las armas de fuego, mejoras en la labor policial, incremento del número de efectivos y trabajo focalizado en los espacios más afectados por la violencia.

La administración Chinchilla Miranda implementó varias políticas con el objetivo de mejorar la seguridad. Una de ellas fue la “Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social¹¹” (Polsepaz), mediante el cual se buscó focalizar la atención en comunidades vulnerables, combinando programas de prevención social de la violencia con el incremento de la presencia policial. Esta iniciativa generó una disminución en el registro de delitos, incluyendo los homicidios; no obstante, los resultados difieren según delito y comunidad.

Por otra parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* estableció como una de sus líneas de acción en materia de seguridad ciudadana el trabajo en diez comunidades¹², que definió como de atención prioritaria por su condición de alto riesgo. En todas ellas se reforzó el control policial y, al mismo tiempo, se llevaron a cabo iniciativas como la creación de redes para la convivencia, el fortalecimiento de las capacidades locales para la prevención de la violencia, el acceso a mecanismos de resolución de conflictos, la recuperación de espacios públicos, la protección de la niñez y el trabajo con jóvenes y adolescentes para promover una cultura de paz.

Otro esfuerzo importante ha buscado fortalecer el control de las armas de fuego, que como se comentó anteriormente son uno de los principales factores de riesgo asociados a los homicidios. Una directriz emitida por el Ministerio de Seguridad Pública en 2012, que prohíbe la matrícula de armas y restringe la portación a personas con antecedentes policiales, promete mejorar los resultados en este ámbito. La experiencia internacional confirma que el efecto de las políticas de control de armas sobre la reducción de los homicidios es visible en el mediano y largo plazos (Loría, 2014).

Por último, tanto el aumento de los recursos para la Fuerza Pública como las mejoras en la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, incluyendo la modernización y tecnificación de sus patrullajes y operaciones, han dado más eficiencia y calidad a la respuesta del Estado. Entre 2006 y 2013 el personal policial del Ministerio de Seguridad se incrementó en un 50%. Asimismo, la Asamblea Legislativa aprobó un impuesto que grava los casinos y las empresas de apuestas electrónicas, una parte de la recaudación se destina específicamente a ese Ministerio; en 2013 el monto obtenido por este concepto ascendió a 295,8 millones de colones (CGR, 2014).

La capacidad de trabajar en espacios cada vez más pequeños, con más recursos y con una mejor planificación e inteligencia policial (al estilo del “Plan

Cuadrante” de Colombia), genera un mayor impacto sobre los homicidios. En particular, el enfoque que relaciona la investigación de varios casos asociados a la criminalidad organizada parece lograr resultados más positivos en términos de prevención, ya que la mayoría de los delitos se comete en lugares, días y horas determinados, y a veces hasta por las mismas personas. En esa lógica la labor policial se ha venido modificando en muchos aspectos, incluyendo la adopción de modernas técnicas de planificación operativa fundamentadas en métodos más científicos y tecnológicos, especialmente en el análisis estadístico.

A juicio de los expertos del OIJ, en gran medida la prevención de los homicidios se ha logrado gracias al trabajo integral de las secciones de esa entidad y a una planificación policial más científica, lo que incluye un mejor seguimiento de los datos que se obtienen en las investigaciones. Esa información se comparte con otros cuerpos policiales, sobre todo con la Fuerza Pública, lo que ha permitido una mejor coordinación y la planificación conjunta de muchas acciones (Loría, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **PERFIL DE LOS HOMICIDIOS**, véase Loría, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social

Como se mencionó en una sección previa, la dinámica demográfica impone grandes desafíos que el país debe enfrentar para asegurar su desarrollo económico y el bienestar de sus habitantes. En este contexto cobra especial relevancia el vínculo entre el mercado de trabajo y el sistema de seguridad social, dado que los ingresos laborales son un pilar básico para el financiamiento de este último. De cara a los nuevos retos que se derivan de los cambios en la estructura de

la población, es necesario ampliar el acceso de todos los grupos a empleos de calidad y a la protección social, de modo que sea posible brindar servicios de salud adecuados y sostenibles, así como pensiones dignas (OIT, 2013).

El sistema costarricense de seguridad social se sustenta en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento. En materia de universalidad, los datos de la CCSS indican que en los últimos veinte años la cobertura de la PEA en el seguro de salud aumentó en casi ocho puntos porcentuales, aunque los mayores progresos se observan en el seguro de pensiones, que se incrementó en casi veinte puntos. Si bien en términos de prestación de servicios la cobertura es del 100%, pues todo habitante que requiere atención de urgencia la recibe, ello no significa que la población no asegurada tenga acceso a todos los beneficios de la seguridad social, pues no recibe una atención integral de los servicios de salud ni cotiza para una futura pensión, además de que no aporta al financiamiento solidario del sistema.

Datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) indican que en 2013, del total de personas ocupadas, 293.599 (un 14,5%) no estaban cubiertas por el seguro de salud de la CCSS¹³. Esta situación afianza una sociedad dual, en la que un porcentaje de trabajadores (y sus familias) que accede a la seguridad social, coexiste con otro grupo desprotegido, cuya vulnerabilidad aumenta sus probabilidades de caer (o permanecer) en la pobreza. Las personas no aseguradas presionan por obtener cobertura de los programas sociales existentes, ya sea el aseguramiento por cuenta del Estado o las pensiones del régimen no contributivo, en ambos casos con cargo a las finanzas públicas. Dada la vulnerabilidad de esta población, tales coberturas no se limitan a un año únicamente, sino que pueden constituir una carga financiera de más de una década, considerando las edades de retiro y la esperanza de vida que se registra en el país.

Al desagregar el grupo de trabajadores desprotegidos destacan cuatro ramas

de actividad: agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico, que en conjunto abarcan el 60% de esta población¹⁴. Estos segmentos representan un “grupo duro de inseguridad social”. En cifras absolutas, se estima que 56.140 trabajadores agrícolas, 39.176 de la construcción y 32.136 del servicio doméstico no están asegurados en la CCSS bajo ninguna modalidad. Además, los sectores de industria y comercio, si bien tienen tasas de cobertura superiores al promedio nacional, contribuyen al total de personas desprotegidas debido a su alta participación en el mercado laboral. Según la Enaho 2013, se calcula que 39.176 empleados de la industria y 49.869 del comercio no tienen seguro de salud (Pacheco, 2014b).

La tasa de desprotección, que resulta de dividir el número de personas ocupadas sin seguro entre el total de ocupados en cada actividad, es considerablemente mayor entre los trabajadores urbanos de la construcción, el servicio doméstico y la agricultura, por lo que cerca de dos terceras partes del “grupo duro” reside en zonas urbanas (similar a la distribución de la población total). Por sexo, los hombres son quienes más sufren este problema, sobre todo en agricultura y construcción. De hecho, un 35,6% de los hombres que laboran en construcción no tiene seguro de

salud. Entre las mujeres el sector crítico es el de servicio doméstico (cuadro 2.3).

Otros grupos con elevados porcentajes de no aseguramiento son los migrantes y los jóvenes. Los migrantes que laboran en construcción y en servicio doméstico tienen tasas de desprotección casi tres veces mayores que el promedio nacional. Si bien en agricultura y comercio las cifras son menores, en el mejor de los casos duplican el promedio. Entre los jóvenes el incumplimiento es aun mayor. Las condiciones más críticas las presentan quienes se dedican al servicio doméstico (la mitad no tiene seguro de salud) y los que laboran en construcción (un 46% está desprotegido). Únicamente las personas jóvenes que trabajan en comercio tienen tasas similares al promedio nacional. Por el contrario, los ocupados mayores de 45 años suelen tener mejores condiciones con respecto al promedio. Un dato adicional es que casi uno de cada cuatro trabajadores sin seguro social es menor de 25 años.

La incidencia de la pobreza en los trabajadores sin seguridad social también está muy por encima del promedio nacional. Por ejemplo, mientras en el país un 12,9% de las personas ocupadas es pobre, entre los agricultores sin seguro el porcentaje es tres veces mayor y en servicio doméstico es casi el doble. Los salarios que perciben muchos de ellos son bajos.

De manera general, el salario medio de los obreros agrícolas sin seguro equivale a un 65% del que reciben todos los trabajadores de ese mismo sector. En construcción el coeficiente es de 77%, en comercio de 71% y solo en servicio doméstico no hay una diferencia significativa.

Los integrantes de los cuatro “grupos duros” se desempeñan mayoritariamente en las ocupaciones de menor calificación. El 77,3% son agricultores, operarios, artesanos, operadores de máquinas o laboran en puestos elementales (estas categorías representan el 56,5% de los trabajadores con seguro social). Por otro lado, un 11,7% de los trabajadores asegurados son profesionales y técnicos medios, mientras que entre los no asegurados la proporción es de apenas el 3,3% (Pacheco, 2014b).

El perfil general de los ocupados sin seguro de salud da cuenta de la estrecha relación que existe entre esa condición y la pobreza o vulnerabilidad del trabajador. Además, se suman otras características que aumentan la posibilidad de experimentar desprotección social, entre ellas las siguientes:

- Residen mayoritariamente en zonas urbanas, excepto los agricultores.
- Son principalmente hombres, excepto en servicio doméstico.
- Realizan tareas que no requieren mayor calificación.
- La proporción de migrantes es mayor al promedio nacional.
- Suelen ubicarse en los extremos de los grupos etarios, es decir, son jóvenes menores de 25 años o adultos cercanos a la edad de retiro.
- Los años de escolaridad promedio son considerablemente menores al promedio de todos los trabajadores.
- Entre ellos la incidencia de la pobreza es mayor que para los demás trabajadores del país.

CUADRO 2.3

Tasa de desprotección del seguro de salud entre las personas ocupadas, por ramas de actividad, según característica. 2013
(porcentajes con respecto a cada característica y rama de actividad)

Característica	Tasa de desprotección por ramas de actividad ^{a/}			
	Agricultura	Construcción	Comercio	Servicio doméstico
Mujeres	13,6	4,5	11,4	24,3
Hombres	22,9	35,6	15,3	26,4
Población migrante	33,3	40,6	29,4	41,4
Jóvenes de 15 a 24 años	38,6	46,0	16,7	51,2
Personas de 45 años y más	15,1	23,3	12,9	12,1

a/ La tasa de desprotección se obtiene al dividir el número de personas ocupadas sin seguro social (de ninguna modalidad) entre el total de personas ocupadas en cada rama de actividad y en cada característica. El promedio nacional es de un 14,5% de los ocupados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2013, del INEC.

Contrario a lo esperado, la mayoría de los trabajadores que carecen de seguro son asalariados, en porcentajes similares a la estructura del empleo nacional. Del total de no asegurados, más del 63% son asalariados en cada rama específica. En otras palabras, el problema de la desprotección social no afecta a personas que laboran en forma independiente (o por cuenta propia), sino a empleados de empresas (u hogares) que operan en la informalidad, todo lo cual abre un amplio espacio de trabajo para la CCSS y el MTSS en términos de fiscalización del cumplimiento de esta garantía laboral.

La no afiliación a la seguridad social tiene implicaciones en distintos aspectos de la vida. Por ejemplo la vulnerabilidad a la enfermedad o la desprotección en la edad adulta mayor, entre otros, podrían ser muy nocivas para el bienestar de las personas y familias que se encuentran en esta situación. Los datos de la Enaho 2013 muestran que cerca de 232.000 hogares (16,8%) tienen personas ocupadas que no están inscritas en el seguro de salud de la CCSS (937.000 personas). Si se consideran solo los trabajadores no asegurados que son jefes o jefas de hogar, la cifra es de alrededor de 117.000 hogares (8,5%, o 425.000 personas). Si se filtra aun más y se seleccionan únicamente los hogares cuyo jefe está ocupado, no tiene seguro social y debe velar por personas dependientes, el resultado totaliza 99.000 hogares (7,2%), conformados por 251.000 personas. Estos datos justifican una intervención pública, por cuanto la desprotección suele acompañarse de un deterioro de la calidad de vida, ya sea en sus condiciones actuales o en el futuro cercano.

Hogares de ingresos medios enfrentan dificultades para tener vivienda propia

Tener una vivienda digna es una aspiración básica para el bienestar de las personas. Por tanto, es importante para este Informe identificar los factores que propician o dificultan el acceso a este activo para ciertos grupos de la población. Uno de los hechos más relevantes en la evolución del sector en

los últimos años es el efecto positivo que ha tenido el bono familiar de vivienda entre los hogares más pobres. Esta política ha generado poco más de la quinta parte del *stock* habitacional del país.

No obstante, en el análisis realizado para este Informe se identificaron dos tareas pendientes: por un lado, la creación de mecanismos de financiamiento para que las familias no pobres, con ingresos de entre tres y seis salarios mínimos –clases medias–, accedan a una vivienda propia y, por otro, la intervención de los asentamientos informales (o precarios). En estas áreas se han aprobado algunas políticas públicas, pero aún es temprano para evaluar sus resultados.

Uno de cada cuatro hogares de las clases intermedias y obreras alquila vivienda

La Enaho 2013 contabilizó 1.348.036 viviendas en Costa Rica (1,6% más que en 2012), con un promedio de 3,5 ocupantes. Predominan las casas “independientes” (52,8%), seguidas por las que se ubican “en fila contigua” (41,4%). Las que pertenecen a un condominio horizontal o residencial cerrado representan un 3,1% y las construidas “en edificio” (condominio vertical o apartamentos) un 2,4%. No obstante, estas dos últimas son las que exhibieron el mayor crecimiento en el último año (27% versus 0,7% de las dos primeras categorías).

Un logro histórico del país es la elevada proporción de viviendas propias (71,6% como promedio nacional), rasgo que comparten incluso los hogares pobres (67%). El tipo de tenencia muestra la prevalencia de la categoría “propia totalmente pagada”, con casi dos terceras partes de las viviendas, la “alquilada” (19%) y la “propia pagando a plazos” (8,4%). En cualquier clasificación que se realice –zona, región, sexo de la jefatura, condición de pobreza o quintil de ingreso– las casas propias totalmente pagadas se mantienen como el rubro más importante, seguidas por las alquiladas, salvo en las zonas rurales, donde la residencia cedida o prestada

ocupa el segundo lugar. Esto último es relevante, pues refiere a familias que en muchos casos no tienen capacidad de alquilar, y mucho menos comprar, una casa; algunas reciben este beneficio como salario en especie, en otros casos se trata de viviendas en mal estado.

Sin embargo, hay diferencias por zona y región. Las viviendas propias totalmente pagadas tienen mayor peso relativo en las zonas rurales (67%) y en las regiones Chorotega (72%) y Brunca (69%). El porcentaje que se está pagando a plazos es mayor en las zonas urbanas y en las regiones Central, Huetar Norte y Pacífico Central (8% a 10%). El alquiler es característico de las zonas urbanas (23,5%) y las regiones Central (21,3%) y Huetar Norte (18,1%). Como se mencionó, otras modalidades, como casas cedidas o prestadas destacan en las zonas rurales y en las regiones huetares, Atlántica y Norte.

Otra dimensión posible en este análisis es agrupar a los hogares por clase social¹⁵. Debido a cambios metodológicos en la variable “rama de actividad” en las encuestas de hogares¹⁶, no está disponible la clasificación por clase social a partir de 2012. Por tanto, el diagnóstico se efectúa para el período 2001-2011, aunque los datos agregados posteriores al último de estos años no muestran cambios significativos.

Más de tres cuartas partes de las residencias de las clases alta, empresarios y expertos, pequeños propietarios y los hogares de inactivos son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. En esta última categoría las mayores proporciones corresponden a las clases altas y de empresarios y expertos (una de cada cinco), seguidas por las clases intermedias (una de cada ocho), que posiblemente son los hogares que tienen acceso al crédito en el sistema financiero. En el resto de clases sociales, las viviendas que se están pagando no llegan a representar siquiera una de cada doce.

Las magnitudes más bajas de propietarios están en las clases intermedias y obreras (industriales o en servicios). Una de cada cuatro viviendas de estos grupos es alquilada, proporción que aumentó casi diez puntos

porcentuales en la última década. Como se mencionó, las viviendas cedidas o prestadas son comunes entre los obreros agrícolas, pues casi una de cada tres está en esa categoría. En el resto de clases esa modalidad representa menos del 10%.

A pesar del logro en la tenencia de casa propia, hay problemas de calidad. En la última década el déficit habitacional¹⁷ osciló, sin grandes variaciones, entre un 13% y un 16% de los hogares (gráfico 2.7). En 2013 se registró la cifra más baja del período, 13%. De ese total, el 15% corresponde al déficit cuantitativo y el 85% restante al déficit cualitativo, esto es, las viviendas que tienen problemas de calidad, ya sea porque están en mal estado (80%) o porque presentan hacinamiento por dormitorio (20%). La evolución muestra un aumento del faltante natural de viviendas (o déficit cuantitativo), sobre todo en el último quinquenio, y una reducción de las viviendas con hacinamiento.

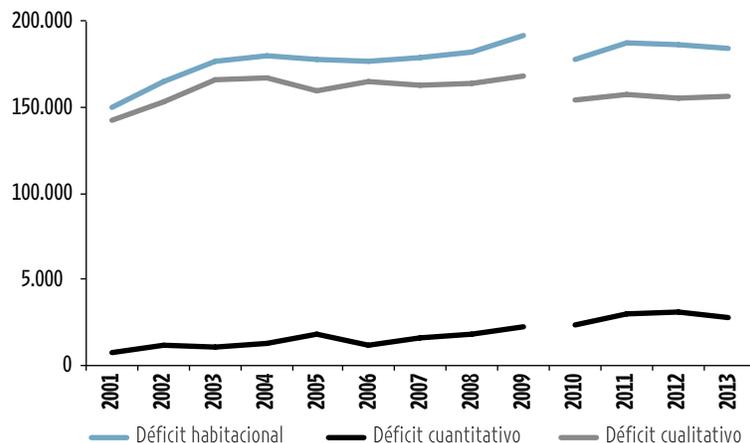
El gráfico 2.8 muestra que la estructura del déficit habitacional por clase social no tuvo cambios significativos en la primera década del siglo XXI. Los mayores problemas de acceso y calidad se dieron en las clases obreras (en especial las agrícolas) y en la de otros trabajadores (poco calificados), mientras que los empresarios y expertos (o profesionales) prácticamente tienen resuelta su situación de vivienda. Destaca la tendencia decreciente en el déficit habitacional de los pequeños propietarios y los obreros agrícolas hacia el final del período, aunque estos últimos se mantuvieron en el primer lugar.

El faltante natural (o déficit cuantitativo) es mayor al promedio nacional en las clases intermedias y en los obreros industriales, por lo que estos grupos son los que en mayor proporción demandan viviendas nuevas. En las demás clases los problemas habitacionales se concentran en las residencias en mal estado. Más del 70% del déficit habitacional en los pequeños propietarios, los obreros agrícolas y los hogares de inactivos se debe a ese motivo.

En lo que concierne al programa del bono familiar de la vivienda (BFV),

GRAFICO 2.7

Evolución del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo^{a/} (número de viviendas)

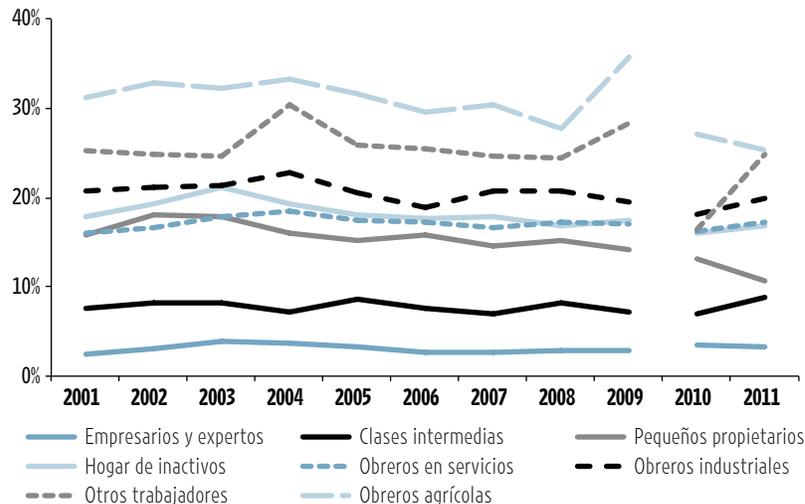


a/ El déficit habitacional resulta de la suma de dos indicadores: i) déficit cuantitativo, que es la diferencia entre el total de hogares y de viviendas y ii) déficit cualitativo, que es la suma de las viviendas en mal estado, más las viviendas en regular o buen estado que tienen problemas de hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). Debido a cambios muestrales y metodológicos, las cifras de 2001-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2013, que proceden de las Enaho.

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

GRAFICO 2.8

Evolución del déficit habitacional en los hogares, por clase social^{a/} (porcentaje de hogares en cada clase social)



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente (pocos casos). Debido a cambios muestrales y metodológicos, las cifras de 2001-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2011, que proceden de las Enaho.

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

su impacto en el sector inmobiliario y en la tenencia de casa propia ha sido significativo. Los bonos entregados entre la fecha de su creación y el 2013 representan el 23% del total de viviendas (es decir, más de la quinta parte) y alrededor de un 47% de los permisos de construcción que se extendieron en el país. En el período 2010-2013 se otorgaron bonos por 275.754 millones de colones, un 25% de las nuevas colocaciones crediticias del sistema financiero en este sector.

En términos de beneficiarios, la mayor proporción de los BFV se ha destinado a la categoría denominada “ordinario”, con una tendencia creciente, de 47% en 2010 a 55% en 2013. El segundo rubro es el de “emergencia o extrema necesidad e indígenas”, que en el mismo período disminuyó de 30,1% a 21,9%. El tercero es el de “erradicación de tugurios”, que ha tenido movimientos fluctuantes: pasó de 15,5% en 2010, a 18,3% en 2011, para luego volver a 16,5% en 2013. Los otros tres tipos (adulto mayor, ahorro-bono-crédito y discapacidad) han mantenido una participación que, en conjunto, abarcó apenas un 6,6% de los bonos otorgados en 2013. Cabe resaltar que las modalidades dirigidas a los grupos más pobres totalizan, en promedio, un 43%.

Es importante optimizar la manera de asignar este beneficio, para que llegue a los hogares que más lo necesitan. Para tal efecto es necesario crear un expediente electrónico alimentado por las instituciones involucradas, que ayude a mejorar la focalización e identificación de potenciales beneficiarios. Asimismo, la priorización debería dirigirse hacia los grupos en condiciones de pobreza extrema y, conforme crecen los ingresos de las familias, aplicar la modalidad de ahorro-bono-crédito.

Grupos de hogares enfrentan problemas para financiar y comprar una vivienda

A pesar del impacto positivo que han tenido los programas de vivienda para los hogares más pobres, problemas derivados de políticas aprobadas décadas atrás han impedido que el sistema se adapte a los cambios de la

sociedad costarricense. El Mivah sigue siendo un ministerio sin cartera, que carece de una ley constitutiva y, por tanto, funciona como una institución rectora que depende de las iniciativas del gobierno de turno. Las políticas de vivienda se han centrado básicamente en el BFV, sin que se tenga una priorización clara de los beneficiarios y los proyectos por ejecutar (Espinosa, 2014).

Si bien existen mecanismos de ahorro y crédito para las familias, este no es un esquema que se incentive activamente desde el ámbito público. Tampoco se utilizan instrumentos financieros como el *leasing* habitacional, la titulación, seguros sobre créditos y su combinación con los fondos de inversión, los cuales podrían servir de apoyo a los sistemas existentes, sobre todo para las clases medias.

Desde el punto de vista espacial son evidentes el agotamiento de los terrenos con aptitud residencial –especialmente en la GAM–, el aumento del precio de la tierra y la baja densidad de los proyectos inmobiliarios. La carencia o desactualización de los planes reguladores en muchos cantones limita la capacidad de planificación. Tampoco se ha integrado el ordenamiento territorial con el desarrollo inmobiliario y mucho menos con la problemática de infraestructura pública y privada. Esto se ha acentuado con los proyectos del interés social, que muchas veces se ubican en sitios donde hay claras deficiencias de acceso a servicios básicos como educación, salud, recreación y transporte público, entre otros.

Visto este escenario, para este Informe se elaboró una caracterización y una propuesta de soluciones que podrían mejorar el acceso a vivienda para distintas familias, según sus ingresos¹⁸. Con ese propósito se identificaron cuatro grupos de demanda que difieren en sus características y, por ende, en el tipo de soluciones que requieren, tal como muestra el cuadro 2.4. El grupo 1 está integrado por los hogares que tienen capacidad para comprar una residencia sin subsidio, pues tienen acceso al crédito; el grupo 2 son aquellos que tienen acceso al crédito, pero en condiciones y montos

que por lo general no les alcanzan para adquirir una vivienda, ya sea por la limitada oferta de casas cuyo costo está en el rango de su capacidad de pago, o porque sus ahorros no son suficientes para el pago de la prima y otros gastos de formalización; el grupo 3 lo conforman los hogares que no pueden acceder a un crédito debido a sus bajos ingresos o, en muchos casos, a su condición de pobreza; el grupo 4 está constituido por los asentamientos informales, a los que debe darse un tratamiento especial.

Para emprender la construcción de viviendas, ya sean de interés social o para estratos de mayores ingresos, se requieren instrumentos nuevos, como líneas de financiamiento para desarrolladores pequeños y medianos, o fondos de largo plazo para las clases medias. Esto a su vez implica la creación de avales del Estado y la implementación del *leasing* habitacional, así como de seguros para créditos, fondos de inversión inmobiliaria especializados, esquemas de ahorro-crédito y programas de titulación, entre otros mecanismos. Sin embargo, nada de esto tiene sentido si no se logran tasas de interés estables en el largo plazo para los préstamos de vivienda (Espinosa, 2014).

En cuanto a las regulaciones en el sector financiero, es importante promover algunos criterios de diferenciación. Esto implica un relajamiento de la normativa, para disminuir los requisitos en los préstamos, lo cual debe complementarse con políticas estatales como avales o seguros de crédito. Lo mismo se necesita del mercado de valores, para dar acceso a pequeños y medianos desarrolladores.

En cuanto a los asentamientos informales, su intervención no ha sido posible por falta de una legislación específica. Su atención no debería plantearse desde una perspectiva de pobreza individual o familiar, sino como una situación de pobreza territorial que, además de vivienda, requiere otras formas de inversión social. En este sentido es importante asegurar la coordinación interinstitucional para evitar el desperdicio de tiempo y recursos.

CUADRO 2.4

Características y posibles soluciones para mejorar el acceso a vivienda en algunos grupos de hogares

Grupo de hogares	Características	No tienen vivienda propia (Enaho 2013)	Soluciones
Grupo 1: Tienen capacidad para comprar una vivienda sin subsidio	Sus ingresos superan los seis salarios mínimos.	43.170 hogares (18,2% de este grupo)	No requieren ayuda estatal para la solución habitacional, pues tienen acceso a crédito. Políticas para estabilizar y mantener bajas las tasas de interés en el largo plazo en los créditos para vivienda. Políticas de fomento de proyectos de alta densidad y a precios accesibles.
Grupo 2: Tienen acceso al crédito, pero este no es suficiente	Sus ingresos están entre tres y seis salarios mínimos. Tienen problemas para cubrir el pago de la prima. Se enfrentan a una oferta insuficiente de viviendas acordes con su capacidad de pago.	82.305 hogares (26,4% de este grupo)	Implementación de la Ley de Creación del Fondo para el Financiamiento de Vivienda para Clase Media. Mecanismos para que el pago de la prima no sea un obstáculo (por ejemplo el <i>leasing</i> habitacional). Fondeo de largo plazo. Políticas de fomento de proyectos de alta densidad y a precios accesibles. Estímulo a los planes de ahorro y crédito. Regulación de los costos bancarios. Fomento de figuras como el bono diferido.
Grupo 3: No tienen acceso al crédito, algunos están en condición de pobreza	Sus ingresos son menores a tres salarios mínimos. No tienen acceso al crédito en el sistema financiero.	284.868 hogares (34,4% de este grupo) En pobreza: 94.361 hogares Con ingresos entre dos y tres salarios mínimos: 82.309 hogares	El bono familiar de vivienda es fundamental para que este grupo tenga acceso a una vivienda. Mejores mecanismos de registro y asignación de los bonos. Mecanismos de ahorro-bono-crédito para las familias en el límite superior de ingresos (entre dos y tres salarios mínimos).
Grupo 4: Asentamientos informales	Pertencen a los asentamientos informales. Su situación es muy compleja de resolver.	Asentamientos en precario según el Mivah: 40.659 viviendas Asentamientos informales según estimación de Mora, 2013 ^{a/} : 78.304 hogares	Se requiere un abordaje amplio, integrador y novedoso para obtener resultados significativos. Definición consensuada de lo que se entiende por asentamientos informales, para que las instituciones actúen coordinadas. Actualización periódica de la lista y ubicación de los asentamientos. Definición de prioridades para la atención mediante el bono colectivo. Acceso a bonos para atención de asentamientos en precario en zonas urbanas, por medio de soluciones de al menos dos pisos. Resolver con las municipalidades las regulaciones locales que obstaculizan las soluciones para estos asentamientos.

a/ Mora (2013) desarrolló una metodología para estimar los asentamientos informales a partir de la base de datos de asentamientos en precario del Mivah, la cartografía digital del INEC y los resultados del Censo 2011. Para más detalles, consúltese el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Fuente: Elaboración propia con base en Espinosa, 2014.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCESO A VIVIENDA DIGNA, véase Espinosa, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y hacer”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la

equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todos obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos

sociales que lo condenen a la pobreza y a la vulnerabilidad social.

Esta segunda parte del capítulo da seguimiento a los principales indicadores en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas en el acceso a las oportunidades. La principal conclusión es negativa: en Costa Rica siguen ampliándose las desigualdades en la distribución del ingreso, no hay avances en la reducción de la pobreza por ingresos y se mantienen notables disparidades entre grupos de población. Las personas con discapacidad enfrentan grandes barreras de inserción laboral y de acceso a empleos de calidad, mientras persisten las brechas entre géneros, que en esta ocasión se exploran desde la perspectiva del tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.

La desigualdad del ingreso continúa en su tendencia creciente. El coeficiente de Gini del 2013, aunque no presentó un cambio significativo con respecto al año anterior, reflejó el incremento acumulado desde 2006 y exhibió el valor más alto del período 1987-2013. Como en forma reiterada ha señalado este Informe, el problema se origina en el mercado de trabajo, que se caracteriza por su segmentación y por las diferencias en los ingresos y las oportunidades de empleo de calidad que brinda a las personas.

También persiste la situación de muchas personas que no tienen garantizado el acceso a un conjunto de derechos, lo que les impide interactuar y participar de la vida en sociedad, y tiende a perpetuar su condición de pobreza y vulnerabilidad social. En 2013 nuevamente la pobreza por ingresos afectó a uno de cada cinco hogares, aunque cada año esa proporción significa más hogares y personas en esa condición. Los problemas de acceso a empleos de calidad, evidenciados por una alta tasa de desempleo, así como los exiguos niveles educativos que muestran amplios sectores de la población (baja calificación), los condenan a ser pobres e imponen barreras sólidas para que la política social logre reducciones sostenidas en ese flagelo.

Los jóvenes constituyen un grupo particularmente excluido. Se estima que un 41,2% de las personas en edades de entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica, ya sea porque no estudian ni trabajan (los denominados “nini”, 12,9%), porque solo trabajan (22,9%) o porque se dedican al trabajo doméstico no remunerado (5,4%). El principal factor asociado a la condición de ser un joven excluido es vivir en pareja. La combinación de ser mujer y vivir en pareja aumenta diez veces el riesgo de ser “nini”.

La población con discapacidad enfrenta grandes obstáculos para acceder a un trabajo decente. En general, este grupo tiene baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo) y muchas personas que logran insertarse lo hacen en condiciones de desventaja: la inestabilidad laboral, el subempleo, el trabajo por cuenta propia, la ocupación en actividades de baja productividad y el incumplimiento del salario mínimo las afectan en proporciones mucho mayores que al resto de los trabajadores.

Por otra parte, se consolida la transformación de las estructuras familiares, que hoy son más diversas que en el pasado. Esto plantea retos importantes al modelo de protección social, en un contexto de transición demográfica avanzada. La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años. En la actualidad las mujeres jefas de hogar tienen un mejor perfil educativo y mayor participación laboral, pero también problemas de desempleo y un mayor peso relativo entre los hogares pobres.

Esta edición del Informe incluye un análisis del tiempo que destinan ambos sexos al trabajo, remunerado y no remunerado. En promedio, ellas invierten 6 horas por día al trabajo sin retribución económica, en contraste con solo 3,5 en el caso de los varones. En términos del tiempo total dedicado a algún tipo de producción, el promedio es de 8 horas diarias para las mujeres y de 7,5 para los hombres, lo que pone en evidencia la mayor carga global del trabajo femenino.

Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente

Paradójicamente, la mayor desigualdad que ha caracterizado al país en este siglo XXI ocurre en un contexto de crecimiento real del ingreso de los hogares, que ya acumula cinco años consecutivos, aunque el aumento del 2013 fue el menor de ellos. En este año el ingreso neto promedio de los hogares ascendió a 979.292 colones, un 1,3% más que en 2012, pero se repitió la tendencia del último quinquenio, esto es, que los beneficios se concentraron en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos se redujeron un 3,4% en los hogares del primer quintil (los más pobres) y se incrementaron un 3,7% en los del quinto (los más ricos). Si se desagregan los hogares en diez grupos (deciles) de nuevo se observa la disminución en los más pobres, pues los primeros siete deciles (excepto el cuarto) experimentaron una caída en sus ingresos entre 2012 y 2013, el mayor descenso lo sufrió el primero (5%) y solo los tres deciles de mayores ingresos mejoraron, en especial el más rico (cuadro 2.5).

La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3% (0,1 puntos porcentuales menos que en 2012), los del décimo decil acumulan un tercio (34,7%), un punto porcentual más que en 2012. Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% de los ingresos totales, en tanto que el 20% de mayores ingresos (quinto quintil) absorbe la mitad.

El indicador más utilizado para monitorear la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini¹⁹. Su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante la década de los noventa (aumentos y reducciones de magnitudes similares de un año a otro), entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración

CUADRO 2.5

Ingreso promedio real mensual del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}. 2011-2013
(colones de junio del 2013)

	Ingreso			Cambio anual	
	2011	2012	2013	2011-2012	2012-2013
Primer decil	131.782	131.307	124.777	-0,4	-5,0
Segundo decil	277.952	276.266	268.635	-0,6	-2,8
Tercer decil	375.094	391.659	380.801	4,4	-2,8
Cuarto decil	464.884	479.283	491.351	3,1	2,5
Quinto decil	600.205	627.025	599.362	4,5	-4,4
Sexto decil	745.699	762.243	749.747	2,2	-1,6
Séptimo decil	950.440	922.607	901.815	-2,9	-2,3
Octavo decil	1.167.960	1.159.600	1.179.459	-0,7	1,7
Noveno decil	1.616.656	1.665.211	1.703.869	3,0	2,3
Décimo decil	3.131.219	3.257.005	3.395.808	4,0	4,3
Total de hogares	945.884	966.667	979.292	2,2	1,3

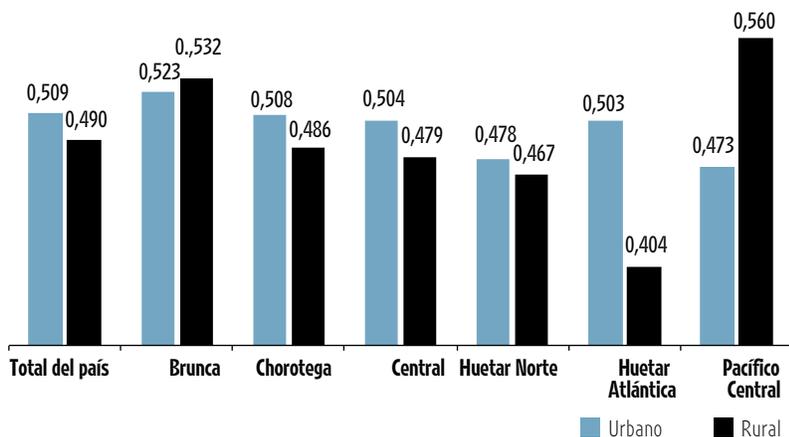
a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflatados con el IPC, base junio del 2012.

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

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

GRAFICO 2.10

Coefficiente de Gini^{a/}, por región, según zona. 2013



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita neto ajustado.

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

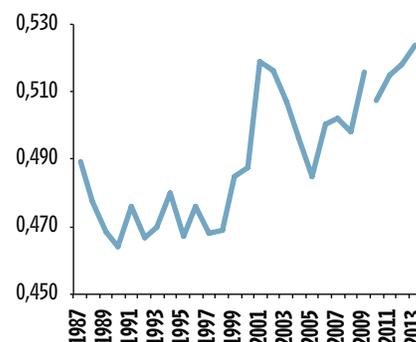
que elevó la cifra del indicador hasta 0,519 en el último de esos años. Luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces retomó la tendencia al decrecimiento hasta registrar en 2013 el valor más alto de todo el período de análisis: 0,524 (gráfico 2.9).

Como reportó el Decimonoveno Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona

de residencia (0,508 en la urbana y 0,490 en la rural), pero resulta interesante que en ambos casos los valores están por debajo del promedio nacional. Si bien en 2010 la desigualdad rural era mayor que la urbana (0,502 y 0,489, respectivamente), en los años posteriores la segunda creció y la primera tuvo una leve disminución.

GRAFICO 2.9

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos del 2010-2013 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

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

Por regiones sí hay algunas diferencias. En general, tres de ellas registran cifras similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Chorotega y Pacífico Central. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Huetar Norte, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del trienio 2010-2013 muestra un ligero incremento de la desigualdad en la región Central, y leves reducciones en la Chorotega, la Brunca, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. La Pacífico Central exhibe un comportamiento más estable.

La desagregación por zona en cada región revela mayores diferencias en el ámbito rural y mayor homogeneidad en el urbano (gráfico 2.10). En 2013 el coeficiente de Gini de la región Brunca urbana fue el más elevado (0,523), mientras que la Pacífico Central urbana ostentó el más bajo (0,473). Entre los hogares rurales hay brechas importantes por región. Llama la atención que la Pacífico Central rural sobresale como la más desigual, con un elevado aumento entre 2012 y 2013 (de 0,509 a 0,560), mientras que la Huetar Atlántica rural es la menos desigual (0,404).

Aunque se observan pocos cambios significativos en el coeficiente de Gini entre 2010 y 2013, vale la pena destacar

la disminución en los hogares rurales de dos regiones: la Chorotega y la Huetar Atlántica. En la primera el índice bajó de 0,575 en 2010, a 0,486 en 2013; en la segunda pasó de 0,445 a 0,404. Estas cifras sitúan a los hogares rurales de la región Huetar Atlántica como los menos desiguales del país.

Otros indicadores utilizados para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirman la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. En 2013, los ingresos promedio del 20% de hogares más ricos (quinto quintil) fueron trece veces mayores que los del 20% más pobre (primer quintil), un punto más que en 2012 y más de dos puntos por encima de la proporción registrada en 2010.

El ingreso del 10% de hogares más ricos²⁰ (décimo decil) es veintisiete veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según las encuestas de hogares²¹ (aunque

esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2013 asciende a 48 veces y representa un aumento de 4,1 puntos con respecto al 2012. El gráfico 2.11 muestra la tendencia desde 1987 y deja claro que en 2013 la relación de ingresos entre los grupos extremos de la distribución fue la más alta del período, sin importar el indicador que se utilice.

En esta edición el análisis de la desigualdad se complementa con algunos hallazgos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) realizada por el INEC entre 2012 y 2013, que se resumen en el recuadro 2.1. Al comparar los resultados con la encuesta previa, del 2004, se observan pocos cambios en la estructura general de los ingresos y los gastos de los hogares, así como en los indicadores resumen de concentración (coeficiente de Gini y relaciones de ingresos entre hogares). No obstante, casi todos los rubros crecieron en

términos absolutos (considerando el aumento de los precios). Cabe señalar que existen algunas discrepancias entre los datos que reporta la Enigh 2013 y los consignados en este apartado con las Enahos; ello se debe principalmente a las diferencias metodológicas entre ambas fuentes de información. Los factores explicativos de las tendencias de las Enigh serán ampliamente analizados en el próximo *Informe Estado de la Nación*.

Cumplimiento del salario mínimo reduciría la desigualdad de ingresos

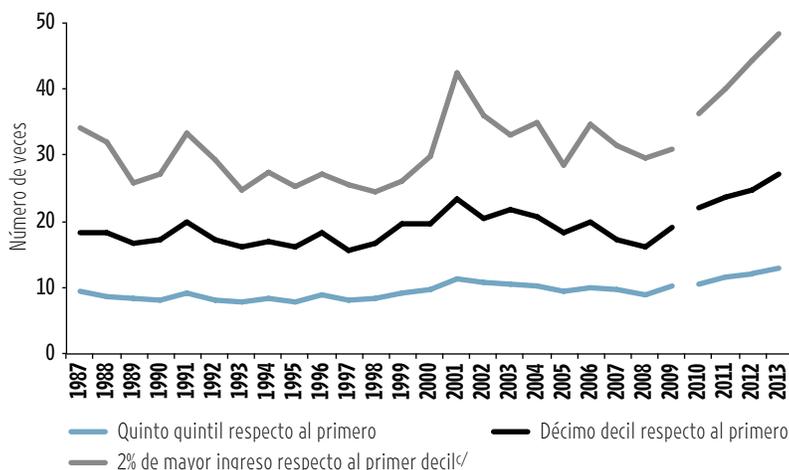
En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica alrededor de un tercio de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por ley. Asimismo, se ha proyectado lo que sucedería, en términos de reducción de la pobreza, si se cumpliera a cabalidad con el pago de esa remuneración (PEN, 2008 y 2010; Gindling y Trejos, 2010). Sin embargo, no se había estimado si el cumplimiento de ese derecho tendría impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso.

Para este Informe Pacheco (2014a) midió ese efecto, siguiendo un enfoque metodológico “con y sin” el pago del salario mínimo, es decir, calculando el valor del coeficiente de Gini para los trabajadores asalariados en las condiciones actuales versus un escenario de cumplimiento total de este derecho²², en el cual todos los ocupados que hoy están por debajo del mínimo reciben al menos 1.052 colones por hora trabajada, tal como establece el decreto de salarios mínimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para el primer semestre de 2013. Los datos necesarios para realizar este análisis se tomaron de la Enahos 2013.

El valor del coeficiente de Gini calculado a partir de los ingresos salariales es de 0,450. Esta cifra no incluye los ingresos no salariales, como los derivados de rentas de capital, por lo que difiere del dato presentado en la sección anterior, que se estimó con los ingresos totales de los hogares.

GRAFICO 2.11

Relación del ingreso promedio del hogar^{a/} entre grupos extremos de la distribución^{b/}



a/ Para el período 1987-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido. A partir del 2010, con la Enahos, se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Por lo tanto, las cifras de ambos períodos no son comparables.

b/ Se ordenan los hogares en grupos de igual tamaño, a partir de su ingreso per cápita. Los deciles agrupan los hogares en diez grupos y los quintiles en cinco.

c/ El 2% de hogares con mayor ingreso corresponde al 20% de hogares del décimo decil que reportaron los mayores ingresos en las encuestas de hogares. Estas encuestas no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, el promedio de ingresos del décimo decil está subestimado.

RECUADRO 2.1

Pocos cambios en la estructura de ingresos y gastos de los hogares entre 2004 y 2013

Entre octubre de 2012 y octubre de 2013 el INEC llevó a cabo la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2013), con una muestra de 5.705 hogares distribuidos en todo el territorio nacional. Como su nombre lo indica, esta encuesta permite conocer la composición del presupuesto de las familias, al indagar acerca de sus ingresos y el uso que les dan al adquirir bienes y servicios (INEC, 2014). Los principales hallazgos se publicaron en mayo de 2014, de modo que queda para la próxima edición de este Informe un análisis que profundice en los temas abordados y busque explicaciones a los resultados obtenidos. A manera de avance, a continuación se comentan algunos datos relevantes.

La Enigh 2013 muestra que el 10% de los hogares más pobres (primer decil) percibe el 2,1% del total de ingresos corrientes²³, con un promedio de 179.502 colones mensuales, en tanto que el 10% de hogares más ricos concentra el 34%, con un promedio de 2.888.911 colones. Esto equivale a una diferencia de 16,1 veces entre los deciles décimo y primero. El coeficiente de Gini por persona asciende a 0,519 según el ingreso bruto (sin rebajos de ningún tipo) y a 0,509 según el ingreso neto (excluye las cargas sociales y el impuesto sobre la renta). Las estimaciones por zonas revelan que la concentración del ingreso es mayor en la urbana (cifras similares al

promedio nacional) que en la rural (valores alrededor de 0,450). Por su parte, los gastos corrientes²⁴ presentan menos desigualdad. El primer decil realiza el 3,6% del total del gasto, con un promedio de 249.094 colones mensuales por hogar, mientras que el décimo decil aporta el 27,7%, con un promedio de 1.945.797 colones. Si se calcula el coeficiente de Gini para la distribución del gasto se obtiene un valor de 0,480, que como se observa es menor al estimado para los ingresos.

Al contrastar los ingresos y los gastos corrientes sobresale el hecho de que en los tres primeros deciles el promedio de gasto es mayor que el ingreso; el primer decil es el más deficitario, pues su gasto supera 1,4 veces su ingreso. A partir del cuarto decil la relación se revierte y, probablemente, genera un ahorro. Conforme aumenta el ingreso los hogares alcanzan mayores superávits y, por consiguiente, se incrementa su capacidad de ahorro.

Comparación 2004-2013

El promedio del ingreso total mensual del hogar²⁵ creció un 8,8% entre 2004 y 2013. Según sus componentes, la mayor variación correspondió al ingreso corriente (13,9%), mientras que el valor locativo²⁶ se redujo (-16,6%) y las transacciones financieras y de capital se mantuvieron estables (0,2%). Por quintiles de ingreso es notable la disminución que registró el peso relativo del ingreso por salario en el primer quintil, y la mayor impor-

tancia que, por consiguiente, adquirieron el trabajo independiente y las transferencias en dinero. En el quinto quintil la participación del ingreso por salario más bien se incrementó, en tanto que el aporte del trabajo independiente y los alquileres y rentas decreció.

Entre 2004 y 2013 no hubo cambios significativos en la relación de ingresos de los hogares por quintiles, que permaneció en 11 veces. Tampoco varió la distribución relativa de los ingresos mensuales: en ambos años el primer quintil acumuló el 4,7% del ingreso y el quinto el 52%. Y lo mismo sucedió con el coeficiente de Gini, cuyo valor se estimó en 0,535 para 2004 y 0,534 para 2013.

Asimismo, la estructura porcentual del gasto de consumo a nivel nacional mostró pocos cambios entre 2004 y 2013. Destaca un leve crecimiento en los grupos de transporte, educación, y alimentos y bebidas no alcohólicas, así como el descenso en los rubros de prendas de vestir y calzado, muebles y artículos del hogar, y comidas y bebidas fuera del hogar. En términos de gasto absoluto sí se observan diferencias. El promedio de gasto de consumo mensual del hogar pasó de 489.205 colones en 2004, a 567.221 colones en 2013, lo que equivale a un crecimiento del 16%.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2014.

Al simular un escenario de pleno cumplimiento de la ley, es decir, si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores que hoy ganan menos, el indicador de desigualdad se reduce a 0,389 (cae 0,06 puntos porcentuales), diferencia que es estadísticamente significativa al 5% (cuadro 2.6).

Para profundizar en esta exploración se calculó el coeficiente de Gini para subgrupos específicos de trabajadores. El cuadro 2.7 presenta los resultados para una lista amplia de condiciones y sectores. Allí se observa que el cumplimiento del salario mínimo

CUADRO 2.6

Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario de cumplimiento total del salario mínimo. 2013

Situación	Coefficiente de Gini	Error estándar
Actual: salario por hora reportado por los trabajadores asalariados	0,450	0,008
Escenario simulado: cumplimiento del salario mínimo por hora para los trabajadores que hoy ganan menos	0,389	0,009
Valor <i>t</i> de la diferencia ^{a/}	508,7	

a/ Prueba que se utiliza para comprobar si dos resultados son iguales o distintos.

Fuente: Pacheco, 2014a, con datos de la Enah 2013, del INEC.

sería altamente beneficioso para los asalariados de zonas rurales, migrantes, personas con discapacidad y trabajadores de zonas costeras y fronteras.

El análisis por rama de actividad resulta útil para la política pública, ya que permite precisar las áreas en que las intervenciones podrían ser más efectivas. Desde esta óptica, los mayores beneficios, individualmente hablando, se concentrarían en los asalariados agrícolas y el servicio doméstico. En los sectores de alojamiento y construcción se obtendrían reducciones de entre

20% y 25% en el coeficiente de Gini. Es menester aclarar que estos cambios se dan en los valores específicos de cada actividad, no en el índice a nivel nacional. El impacto de estas variaciones en el total depende del porcentaje de asalariados que aporta cada rama en la estructura del mercado laboral. Por ejemplo, agricultura, construcción y trabajo doméstico, en conjunto, representan el 25% de los asalariados del país, mientras ramas con efectos medio-bajos, como industria y comercio, contribuyen con cerca del 27%.

Un tema adicional es la vinculación que una política de combate al incumplimiento del salario mínimo tendría en las características de la población más afectada. Por ejemplo, el 58% de los inmigrantes trabaja en agricultura, servicio doméstico, comercio o construcción, justamente las actividades en las que el impacto sería mayor. Por lo tanto, una política dirigida a esas ramas mejoraría la situación de esas personas y reforzaría su efecto en la reducción de la desigualdad. En esa misma línea, disminuir el incumplimiento en la agricultura incidiría directamente en el elevado coeficiente de Gini de las zonas rurales, así como en las regiones Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Chorotega.

Desafíos para mejorar el cumplimiento del salario mínimo

Idealmente, una política para mejorar el cumplimiento del salario mínimo debería ser universal, es decir, debería velar por el acatamiento en todas las actividades. Sin embargo, esto no siempre es factible, ya sea por limitaciones de recursos, factores institucionales, o por estrategia. Por ejemplo, el MTSS podría concentrarse en sectores que tienen altos niveles de incumplimiento, pero pocos trabajadores, o en aquellos que, si bien muestran una observancia mayor, tienen un volumen más alto de ocupados. Desde la perspectiva de la desigualdad, los retos para el diseño de las políticas son distintos a los que podrían considerarse si el objetivo es tan solo reducir el incumplimiento.

Diversos autores han señalado algunos cambios de orden institucional que ayudarían a ampliar los efectos del salario mínimo sobre la pobreza y la desigualdad. Estos son:

- **Reformas legales.** Se requieren tres cambios. El primero es eliminar el lineamiento que impide publicar las listas de empresas que incumplen el pago del salario mínimo. El segundo es permitir el intercambio de información entre la CCSS y el MTSS, de manera que este último pueda hacer un doble chequeo de los datos

CUADRO 2.7

Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario con el cumplimiento total del salario mínimo, según características. 2013

Características	Coeficiente de Gini en situación actual ^{a/}	Coeficiente de Gini con simulación ^{b/}	Cambio porcentual
Sexo			
Hombres	0,435	0,374	-14,0
Mujeres	0,469	0,407	-13,2
Zona			
Urbana	0,446	0,402	-9,9
Rural	0,418	0,311	-25,6
Nacionalidad			
Costarricense	0,444	0,388	-12,6
Otro país	0,468	0,366	-21,8
Condición física y mental			
Sin discapacidad	0,450	0,391	-13,1
Con discapacidad	0,429	0,301	-29,8
Actividad económica			
Agricultura	0,315	0,167	-46,9
Construcción	0,429	0,332	-22,6
Alojamiento-hotelería	0,329	0,252	-23,4
Servicio doméstico	0,443	0,229	-48,2
Comercio	0,386	0,329	-14,9
Industria manufacturera	0,369	0,330	-10,5
Región			
Central	0,446	0,397	-10,9
Chorotega	0,436	0,342	-21,7
Pacífico Central	0,449	0,366	-18,5
Brunca	0,453	0,347	-23,5
Huetar Atlántica	0,432	0,338	-21,8
Huetar Norte	0,449	0,334	-25,6

a/ Estimación con el salario por hora reportado por los trabajadores asalariados.

b/ Estimación que ajusta el salario por hora de los trabajadores que ganan menos del mínimo legal, al pleno cumplimiento de este último.

Fuente: Pacheco, 2014a, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

recopilados en las visitas a empresas. Y el tercero es facultar al MTSS para cobrar multas a los infractores, como lo hace el sistema de seguridad social.

- **Perseverancia política.** Según reportan Trejos et al. (2013), la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, implementada por el MTSS entre agosto de 2010 y julio de 2011, tuvo efectos positivos en el cumplimiento de la ley. Es necesario mantener la vigilancia, tanto para consolidar los resultados obtenidos como para cubrir las áreas a las que aún no se ha llegado.
- **Participación sindical de los asalariados.** La participación de los trabajadores en sindicatos ayuda a elevar el cumplimiento, gracias a un mayor control in situ.
- **Simplificación de la estructura de salarios mínimos.** Existen más de doscientas categorías de salarios mínimos y no siempre las empresas o los mismos trabajadores tienen claro a cuál salario corresponde determinada ocupación.
- **Más inspectores.** Con el recurso humano disponible, el MTSS realiza en promedio 18.000 visitas de supervisión por año. Esto representa cerca de un 14% de los patronos del país. De esas visitas, un 40% se hace para verificar el cumplimiento del salario mínimo. Estos datos evidencian que el número actual de inspectores es insuficiente para mantener un nivel intermedio de supervisión.

Sin cambios en la situación de pobreza

Las personas que no perciben un ingreso mínimo suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias), es decir, que están en condición de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Esta es la expresión más extrema de la desigualdad y su persistencia por casi veinte años pone de manifiesto las

dificultades que ha tenido la sociedad costarricense para integrar a este sector de la población.

El Decimonoveno Informe abordó el tema de pobreza con varios métodos. Utilizando la información censal, determinó que entre 2000 y 2011 la proporción de hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) se redujo de 36,1% a 24,6%. Otro hallazgo importante fue que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático. Del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Esto lleva a concluir que, en las últimas décadas, el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población.

Este panorama se mantiene, pues en 2013 no hubo cambios significativos en las características de la población pobre reportadas en ediciones anteriores, y fue poco el avance en la ejecución de nuevas iniciativas para promover su bienestar. El país sigue careciendo de una política de empleo que genere oportunidades de calidad para las personas menos calificadas y les proporcione ingresos suficientes para superar y alejarse de la línea de pobreza. Además persisten las tasas de desempleo, que afectan en mayor medida a los pobres extremos, a los jóvenes menores de 25 años y a las mujeres. Escenarios simulados para este Informe demuestran que los errores cometidos en la década de los ochenta, que llevaron a la caída de las coberturas educativas, todavía hoy repercuten en los niveles de pobreza que afectan a proporciones importantes de población que no logró completar la enseñanza secundaria y vive al margen de los beneficios del desarrollo.

Nuevamente uno de cada cinco hogares es pobre por ingresos

Con una perspectiva de largo plazo, la crisis económica que vivió Costa

Rica en los años ochenta provocó un severo aumento de la pobreza –medida solo con los ingresos laborales–, que llegó a afectar a la mitad de los hogares (gráfico 2.12). Los posteriores procesos de estabilización y reactivación lograron reducirla, de modo que la década de los noventa inició con una incidencia del 27,1%. En 1991 una nueva recesión elevó el índice al 31,9%, pero en el trienio siguiente el fenómeno disminuyó considerablemente, hasta llegar al 20% en 1994. A partir de entonces comenzó el período de estancamiento que, con pequeñas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un persistente 20%. Para el 2013 se estima que la pobreza alcanzó a un 20,7% de los hogares, de los cuales el 6,4% eran pobres extremos. Estas cifras no variaron con respecto al año anterior²⁷ (el cambio no es estadísticamente significativo).

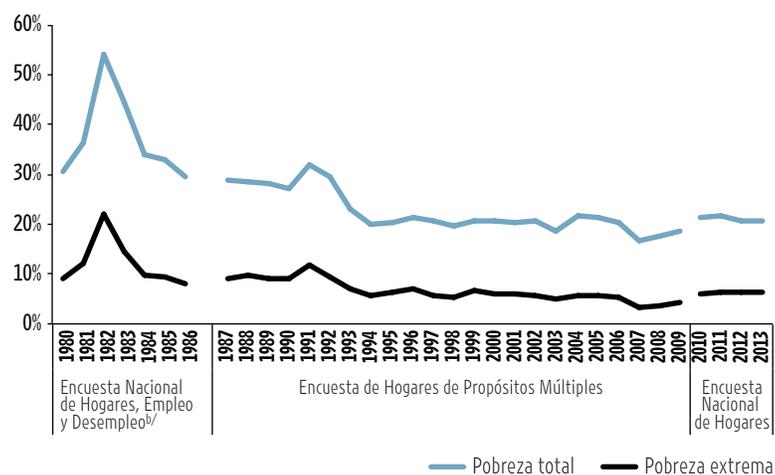
En términos absolutos, la cantidad de hogares pobres estimada para el 2013, que asciende a 285.467, es bastante mayor que la de 1994 (alrededor de 200.000) y lo mismo sucede con los afectados por la extrema pobreza (54.000 en 1994 frente a 88.557 en 2013). En número de personas, estas cifras equivalen a 1.096.512 pobres totales y 339.772 pobres extremos.

Vista por zona, la pobreza es mayor en las familias rurales (26,5%) que en las urbanas (17,4%), característica que se ha mantenido históricamente, y que tampoco muestra cambios significativos. Sin embargo, por ser Costa Rica un país urbano, se estima que hay más pobres en las ciudades: 571.669 hogares pobres urbanos (160.540 en extrema pobreza) versus 524.843 hogares pobres rurales (179.232 en pobreza extrema).

Por regiones, en 2013 la Brunca (35,3%) y la Chorotega (34,1%) mostraron los valores más altos de incidencia de la pobreza total, seguidas por la Pacífico Central (30,6%), la Huetar Atlántica (27,1%) y, en menor proporción, la Huetar Norte (24,7%). La región Central, aunque registra la menor incidencia (16,1%), es la que concentra la mayor cantidad de hogares (y personas) pobres del país²⁸.

GRAFICO 2.12

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



a/ Las cifras de los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2013 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares.

b/ Estas encuestas solo captaban el ingreso familiar primario (sueldos y salarios y renta empresarial). En julio de 1984 no se realizó la encuesta, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda. No obstante, en marzo y noviembre de ese año se efectuaron las dos Encuestas Nacionales de Hogares, Empleo y Desempleo. La cifra que se consigna en el gráfico corresponde a un promedio de ambas.

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

Un análisis de la pobreza total y extrema combinando regiones y zonas (cuyos resultados se sintetizan en el cuadro 2.8) puso de manifiesto la diversidad en la composición de lo urbano y lo rural a lo interno de cada región, así como en la afectación de la pobreza. En general, en 2013

la incidencia fue mayor en las zonas rurales (excepto en la región Pacífico Central), la brecha de lo rural con respecto a lo urbano fue amplia en algunas regiones (la Brunca y la Huetar Norte, las más rurales del país), pero baja en otras (la Huetar Atlántica y la Pacífico Central). Si se compara estos

hallazgos con la situación observada a inicios del siglo XXI, es claro el aumento relativo que ha tenido la pobreza total y extrema urbana en las regiones Chorotega, Huetar Atlántica y Brunca (excepto la extrema en esta última). La pobreza total rural se incrementó en tres regiones: Central, Pacífico Central y Huetar Atlántica, y se redujo en dos: Huetar Norte y Chorotega. La pobreza extrema rural en general no tuvo cambios significativos entre 2001 y 2013, salvo en la región Huetar Atlántica, donde aumentó casi cuatro puntos porcentuales, y la Chototega, donde mostró una leve disminución de un punto.

Otros indicadores de pobreza, como la brecha (o intensidad) y la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres) tampoco han cambiado de modo sustancial desde 2010. De esta manera, la brecha indica que, en promedio, el ingreso de los hogares en pobreza se alejó en un 8,3% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad fue de un 4,8%. En ambos indicadores la zona rural registra cifras que casi duplican las de la urbana, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa y hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición.

Un hallazgo relevante que documentó el Decimonoveno Informe es que el

CUADRO 2.8

Particularidades de la incidencia de la pobreza, según región y zona. 2003 y 2013

Región	Porcentaje de hogares urbanos ^{a/}		Pobreza total				Pobreza extrema			
	2003	2013	2003		2013		2003		2013	
			Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Central	73,5	77,5	13,6	15,1	15,1	19,3	2,6	4,1	3,7	5,0
Pacífico Central	54,7	51,1	29,2	22,3	31,5	29,7	7,6	4,6	11,1	10,0
Chorotega	40,6	37,8	18,8	38,7	31,3	35,9	2,5	16,6	10,2	14,0
Huetar Atlántica	38,1	35,3	18,9	19,7	25,7	27,9	7,8	6,6	9,3	10,3
Brunca	28,6	29,8	24,0	37,6	27,4	38,7	5,9	14,6	8,4	16,6
Huetar Norte	20,4	16,8	14,6	24,9	16,9	26,3	3,2	7,6	5,0	10,4

a/ En este período no se ha modificado la clasificación urbano y rural de los segmentos censales. Sin embargo, sí se han realizado ajustes en la distribución de las viviendas (y la población) a partir de los resultados de los Censos de Población del 2000 y 2011.

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

estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático, pues del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Esta medición se obtiene al dar seguimiento a un mismo grupo de hogares pobres en dos años consecutivos, a partir de bases de datos de tipo panel construidas con información de las Enaho. Su actualización para el presente Informe arroja una incidencia de la pobreza del 20,2% para el 2013²⁹. Del total de hogares pobres a esa fecha, el 58% estaba en esa condición desde el año previo, mientras que el restante 42% no era pobre en 2012. Como se observa, estas cifras son muy similares a las del panel de 2011-2012 y revelan que en 2013, nuevamente, alrededor de dos de cada cinco hogares del país estaba en condición de pobreza o lo estuvo el año anterior.

Elevado desempleo y bajo logro educativo cimientan niveles de pobreza

Tampoco las características de los hogares en condición de pobreza muestran cambios relevantes en los últimos años. Estos se distinguen por tener mayor relación de dependencia demográfica, una tasa de desempleo más de cuatro veces superior a la de los hogares no pobres (23,9% versus 5,7%) que se agrava en los hogares en pobreza extrema (38%), tienen menor escolaridad, más miembros por hogar, menor número de ocupados y mayor peso de jefaturas femeninas. Otros detalles del perfil de la población pobre se sintetizan en el recuadro 2.2.

Para este Informe se realizaron varios ejercicios de simulación, a fin de explorar el vínculo entre pobreza, desempleo y baja escolaridad. Para ello se comparó la situación actual (según la Enaho 2013), con lo que sucedería en diversos escenarios en los que varían las condiciones antes mencionadas, de modo que se hiciera visible el impacto que tienen estas últimas en las

RECUADRO 2.2

Pobreza en Costa Rica: características y alternativas de política para lograr su reducción

Un estudio realizado por Sauma y Trejos (2014) y publicado por el PNUD identifica las posibles causas del estancamiento en la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos y plantea alternativas de política para lograr avances en su reducción. En primer lugar describe las características del fenómeno, que son las siguientes:

- La incidencia de la pobreza es mayor en zonas rurales.
- Los hogares con jefatura femenina tienen mayor riesgo de ser pobres.
- A mayor educación del jefe de hogar, menor pobreza.
- Los hogares pobres son más numerosos y tienen mayor proporción de niños, niñas y adolescentes.
- No hay relación significativa entre pobreza y población nacida en el extranjero.
- Hay un estrecho vínculo entre pobreza y condiciones de ocupación y empleo. Los pobres ocupados lo están principalmente en actividades primarias y secundarias, trabajan por cuenta propia, son subempleados o laboran en el sector informal y tienen una baja calificación.
- En los hogares pobres, y especialmente en los pobres extremos, el peso relativo de los ingresos laborales es menor y tienen gran importancia las transferencias en efectivo.

El estudio también analiza el impacto que tienen sobre la pobreza distintos factores económicos y sociales, como las transferencias en efectivo y el mercado laboral. Para ello simula diversos escenarios, considerando situaciones como el desempleo, el subempleo y el incumplimiento del salario mínimo.

Asimismo, la investigación estimó el costo de transferir recursos a la población pobre para cerrar las brechas generadas por este fenómeno. Determinó que, en el caso de la extrema pobreza, se requieren 72.857 millones de colones anuales, un 0,32% del PIB, y para la pobreza total los

recursos necesarios ascienden a 443.398 millones de colones, un 1,94% del PIB³⁰.

Como complemento de lo que se pueda lograr por el lado de las transferencias en efectivo, y dada la importancia que tienen los ingresos laborales como fuente de ingreso para los hogares costarricenses, los esfuerzos por reducir la pobreza deben incluir acciones dirigidas al mercado de trabajo. Un 43% de los desocupados pertenece a hogares pobres, resultado que señala la necesidad de impulsar programas de capacitación, en particular para personas jóvenes que abandonaron de manera prematura el sistema educativo formal, así como iniciativas de generación de empleo no calificado, como puede ser el producido por la reactivación del sector de la construcción y, en menor medida, del sector agrícola. Los autores del estudio consideran que terminar la educación secundaria constituye el umbral mínimo a partir del cual el riesgo de caer en pobreza extrema prácticamente desaparece. El vínculo que existe entre la inserción laboral y la condición de pobreza subraya la importancia de reforzar las políticas tendientes a mejorar la eficiencia y la rentabilidad de la producción en pequeña escala y la del sector agrícola, así como la generación de empleo no agrícola en las zonas rurales.

Un 27% de los asalariados percibe remuneraciones inferiores al mínimo establecido por ley, y en este grupo se concentran los ocupados pobres (68%) y pobres extremos (87%). Por ello, la política de salarios mínimos puede ser un instrumento útil para combatir la pobreza, siempre que se logre aumentar el valor adquisitivo de esos salarios –como viene sucediendo desde el 2010 (Trejos, 2013)– y se cumpla el pago de ley, aspecto en que la campaña realizada en años anteriores mostró ser efectiva (Gindling et al., 2013).

Por otra parte, el estudio argumenta que las políticas sociales, universales y selectivas, en conjunto con la política económica, inciden en las condiciones de vida de la población. Por ello, de ningún modo el combate a la pobreza se concentra (ni debe concentrarse) exclusivamente en las políticas selectivas. Más bien, los roles principales recaen en las políticas universales y las económicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma y Trejos, 2014.

posibilidades reales de los individuos de percibir ingresos y superar la pobreza. Siendo la escolaridad y la inserción laboral los elementos clave para lograr reducciones sostenidas en la incidencia de la pobreza por ingresos, el análisis también buscó evidenciar lo complicado que resulta, desde el punto de vista de la política social selectiva, propiciar mejoras en esos ámbitos, debido al peso relativo que tienen en la población pobre las personas adultas (mayores de 40 años) con bajos niveles educativos, a quienes se les hace difícil obtener empleos decentes que les permitan superar la pobreza por sus propios medios.

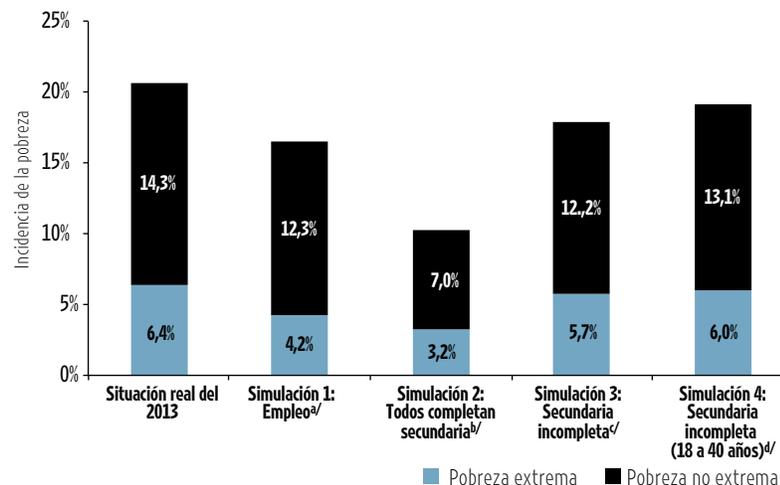
El primer escenario simulado imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas. Para asignarles el ingreso promedio se utiliza la rama de actividad, la ocupación y la posición de su último trabajo. En este escenario la pobreza extrema del 2013 disminuiría en 2,2 puntos porcentuales y la pobreza no extrema en 2 puntos porcentuales, para una pobreza total que pasaría de un 20,7% a un 16,4% de los hogares (gráfico 2.13). Estos resultados son similares a los obtenidos por el estudio de Sauma y Trejos (2014) que se reseña en el recuadro 2.2.

El segundo escenario imputa a todas las personas que tienen menos de educación secundaria completa (ya sea que cursaron solo la primaria o algún año de secundaria, pero sin completarla), el ingreso promedio de alguien que sí concluyó ese nivel, es decir, simula el impacto que tendría sobre la pobreza si se lograra que todos los habitantes del país tuvieran secundaria completa. En tal situación, la pobreza extrema se reduciría a la mitad (-3,2 puntos porcentuales), al igual que la no extrema (-7,3 puntos). Por lo tanto, la pobreza total se ubicaría en un 10,2% de los hogares.

El tercer escenario imputa el ingreso promedio de una persona que finalizó la secundaria académica a las personas cuyo nivel educativo es secundaria incompleta (cursaron algún año de secundaria, pero no la completaron; esto implica que se excluye a quienes

GRAFICO 2.13

Diversos escenarios simulados en las condiciones de empleo y escolaridad de las personas y su efecto sobre la incidencia de la pobreza, total y extrema. 2013



a/ Simulación 1: se le imputa a las personas desocupadas el ingreso promedio que percibirían si estuvieran ocupadas. El ingreso se asigna según la rama de actividad, la ocupación y la posición del último empleo.

b/ Simulación 2: se le imputa a todas las personas que tienen un nivel de educación menor al de secundaria completa (primaria o secundaria incompleta) el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica.

c/ Simulación 3: se le imputa a todas las personas que tienen algún año de secundaria, pero que no completaron ese nivel, el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

d/ Simulación 4: se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta, el ingreso promedio de una persona que finalizó la educación secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

Fuente: Segura, 2014.

no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria). Es decir, se mide el efecto que se obtendría si las personas que cursaron estudios secundarios pero no se graduaron, lograran hacerlo. En este caso la pobreza extrema caería en 0,7 puntos porcentuales y la total en 2,1 puntos (gráfico 2.13). Esto equivale a un 17,9% de pobreza total y un 5,7% de pobreza extrema.

El cuarto escenario imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen educación secundaria incompleta, el ingreso promedio de un graduado de secundaria académica (también excluye a quienes no tienen educación o cursaron solo la enseñanza primaria). En este caso la pobreza extrema disminuye en 0,4 puntos porcentuales y la no extrema en 1,2 puntos, para una pobreza total del 19,1%. Aquí es más significativo el impacto sobre la pobreza no extrema,

pues muchos individuos están cerca de la línea de pobreza total (o muchos ya la superan, aunque son vulnerables), pues se trata de una población relativamente joven y con escolaridades intermedias. Es probable que para la política social sea más sencillo apoyar a este grupo en la ampliación de sus capacidades, a través de programas que eleven su calificación y le permitan acceder a empleos mejor remunerados.

Estos resultados muestran que los errores cometidos en la década de los ochenta, al reducir la inversión en educación y, por ende, las coberturas educativas, especialmente en secundaria, aún repercuten en el bienestar de la población. Buena parte de las personas más afectadas en aquel momento son las que actualmente viven en la pobreza y tienen dificultades para encontrar un empleo de calidad, debido a su baja calificación.

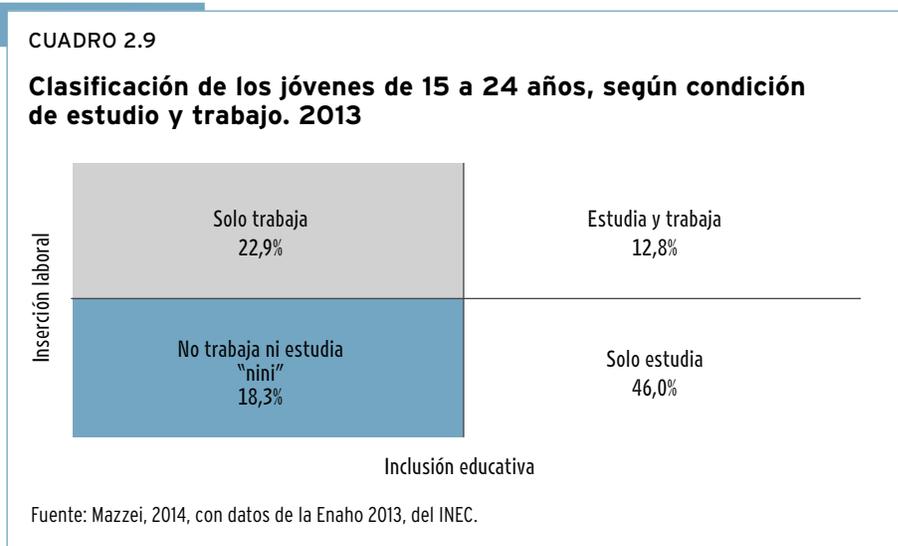
Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica

Las últimas ediciones de este Informe han documentado la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Se trata de una población que, estando en edades clave para su desarrollo, experimentan una doble exclusión, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. Este bloqueo se potencia cuando es acompañado por bajos niveles de escolaridad y poca experiencia laboral. El Censo de Población 2011 reportó que a esa fecha en el país existían 181.439 “ninis”, un 22,4% de los jóvenes de entre 15 y 24 años.

Además de los jóvenes “nini”, hay un grupo más amplio de personas excluidas en dos vías: la social, por la no asistencia a la educación, o la económica, por estar fuera del mercado laboral. Estas condiciones no necesariamente deben ocurrir en forma simultánea para implicar vulnerabilidad social, pues existe una cantidad importante de jóvenes que, pese a estar incorporados en el mundo del trabajo, tienen bloqueada la vía social por haber sido excluidos del sistema educativo a edades muy tempranas, lo que los condena a mantener bajos niveles de escolaridad por el resto de sus vidas.

Con base en este enfoque de inclusión/exclusión social y económica, los jóvenes pueden clasificarse en cuatro grupos: i) los que solo asisten a la educación formal, ii) los que combinan el estudio y el trabajo³¹, iii) los que solo trabajan y iv) los que no estudian ni trabajan (“ninis”). Los cuadrantes del cuadro 2.9 ilustran esta clasificación.

Los grupos que “solo trabajan” y los “ninis” aglutinan a los jóvenes que sufren alguna forma de exclusión y la mayor vulnerabilidad social. El primero tiene bloqueada la vía social y, en general, trabaja en condiciones precarias. El segundo vive la ya mencionada doble exclusión y tiene mayor rezago que cualquier otro grupo, por lo que constituye el “núcleo duro” de este fenómeno, aunque no representa a la mayoría de los jóvenes excluidos.



En el grupo que solo trabaja es posible reconocer un subgrupo que asiste a modalidades de educación no regular y que, por tanto, presentan menos rezago que los que no estudian. Entre los “ninis” hay un subgrupo formado por las personas que realizan exclusivamente trabajo doméstico no remunerado. Estas categorías tienen marcadas diferencias según el sexo y la edad: los jóvenes que solo trabajan son mayoritariamente hombres y los que trabajan sin remuneración, mujeres. Al hacer esta desagregación, los jóvenes excluidos se distribuyen de manera distinta: el número de “ninis” se reduce a un 12,9%, aparece el grupo de las mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado, que representa un 5,4%, el 16,5% corresponde a jóvenes que solo trabajan y un 6,4% a personas que comparten esta condición pero además poseen estudios no formales.

La distribución es más desfavorable en la zona rural, donde un 47,3% de los jóvenes sufre exclusión socioeconómica, en contraste con un 37,2% en la zona urbana. Esta diferencia se explica por el mayor peso relativo de dos grupos: las mujeres dedicadas a labores no remuneradas y los que solo trabajan y carecen de estudios no formales.

Los “ninis” y las mujeres dedicadas al hogar presentan las características más negativas: tienen menor escolaridad, sus ingresos son escasos y no están asegurados. Los jóvenes que solo

trabajan también tienen elevados porcentajes de no aseguramiento (casi uno de cada tres), lo que refleja la precariedad de sus condiciones laborales. Tal como señaló el Decimonoveno Informe, la desventaja que enfrentan los jóvenes al insertarse en el mercado de trabajo se explica principalmente por la falta de experiencia y los pocos años de escolaridad, que se traducen en bajas remuneraciones y un menor reconocimiento de sus derechos laborales (Mazzei, 2014).

La edad y la convivencia en pareja determinan la exclusión de los jóvenes

El estado conyugal sobresale como una característica relevante entre los jóvenes excluidos, pues vivir en pareja se convierte en un predictor de exclusión. El 72% de las mujeres dedicadas al hogar vive en pareja, frente a un 22% de los jóvenes que solo trabajan (gráfico 2.14). Un estudio realizado por el Unfpa (2014) corrobora que las adolescentes (mujeres entre 12 y 19 años) que viven en pareja tienen como factor asociado condiciones socioeconómicas desfavorables, entre ellas un bajo nivel educativo, mal estado de la vivienda y hacinamiento, que empeoran cuando son madres. Del embarazo adolescente se derivan consecuencias como mayores índices de desescolarización o rezago escolar, menores niveles de calificación laboral, además de las implicaciones personales y psicológicas de enfrentarse a una

nueva etapa para la que muchas no están preparadas. Estos hallazgos confirman el ciclo que viven estas mujeres, que provienen de situaciones de vulnerabilidad, las cuales luego reproducen.

Con el fin de complementar el análisis descriptivo antes presentado, se estimaron dos regresiones logísticas³² para conocer en qué medida ciertos factores inciden en la condición de los jóvenes excluidos. A partir de la información disponible, se consideraron seis factores: el sexo, la edad (15 a 17 años y 18 a 24 años), el estado civil (casado o en unión libre y soltero o separado), la zona de residencia (urbana o rural) y el estado de la vivienda (deficiente o inaceptable u óptimo). Las variables se recodificaron de forma dicotómica (solo pueden tomar dos valores).

La primera regresión se aplicó a la condición de ser excluido o no, es decir, de pertenecer a las categorías de jóvenes que solo trabajan o que no trabajan ni estudian. Los resultados muestran que el principal factor asociado es vivir en pareja³³. Un joven involucrado en una relación conyugal tiene seis veces más riesgo de estar excluido que uno que no vive en pareja. El segundo factor es formar parte del grupo de 18 a 24 años, que implica un riesgo 4,6 veces mayor que el de los adolescentes de 15 a 17 años. En menor medida, residir en la zona rural o en una vivienda en

CUADRO 2.10

Modelos de regresión logística de los binomios excluido/no excluido y solo trabaja/"nini"

Factores y resultados de la regresión	Riesgo de ser excluido	Riesgo de ser "nini"
Factores explicativos		
Sexo (mujer)	0,6	3,5
Edad (18 a 24 años)	4,6	0,3
Zona (rural)	1,5	
Estado civil (casado o en unión libre)	6,3	0,3
Estado vivienda (deficiente o inaceptable)	2,0	1,4
Sexo y estado civil (mujeres que viven en pareja)		10,4
Estadísticos de ajuste		
R ² de Nagelkerke (porcentaje de varianza explicada)	27,1	29,0
Porcentaje global de clasificación	69,5	70,6
Significancia de prueba de Hosmer y Lemeshow	0,66	0,259

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

mal estado aumenta el riesgo de ser excluido. Por otro lado, ser mujer lo disminuye en un 40% (cuadro 2.10).

La segunda regresión intentó diferenciar los factores que determinan la pertenencia a un grupo excluido y no al otro, es decir, estar en la condición de "solo trabaja" o ser "nini"³⁴. Vivir en pareja disminuye el riesgo de ser "nini", al igual que tener entre 18 y 24 años. Sin embargo, la interacción entre ser mujer y vivir en pareja aumenta en diez veces el riesgo, lo que es consistente con la gran cantidad de mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares.

Al ser consultados por medio de las encuestas de hogares, el 54% de los jóvenes que no estudian manifiesta que no asiste a la educación regular por motivos que se clasifican como "de fuerza mayor": necesitan trabajar, no tienen suficiente dinero, se dedican a oficios domésticos o labores de cuidado, o bien padecen alguna discapacidad. En el caso de las mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares, este motivo alcanza al 82%, pues su misma condición (muchas son madres) se convierte en un obstáculo para asistir a la educación formal. El restante 46% de los jóvenes puede decirse que no estudia por decisión propia, pues aducen que no les interesa o les cuesta la educación formal, o bien que prefieren dedicarse a otras actividades.

Estos hallazgos aportan elementos relevantes para el diseño de la política pública dirigida a las y los jóvenes. La existencia de distintas formas de exclusión socioeconómica, con realidades muy complejas, obliga a diferenciar los programas sociales, pues en algunos casos se requieren incentivos para estudiar o despertar el interés en la educación, en otros es preciso generar empleos de calidad, en los que se respeten los derechos laborales. También se necesitan programas de apoyo a los jóvenes que han conformado nuevos hogares, ya sea por decisión propia o por razones de fuerza mayor como el embarazo adolescente o la violencia intrafamiliar, de manera que vivir en pareja no sea un factor determinante de la exclusión (Mazzei, 2014).

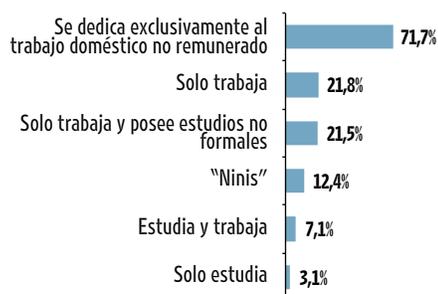
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS JÓVENES, véase Mazzei, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Personas con discapacidad enfrentan mayores problemas de inserción laboral

Una aspiración básica del desarrollo humano es el acceso de todas las personas a un conjunto de derechos que les permitan interactuar y participar

GRAFICO 2.14

Porcentaje de jóvenes que viven en pareja, según condición de estudio y trabajo. 2013



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

de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivos como sexo, etnia, edad, lugar de nacimiento, orientación sexual o discapacidad, entre otros. Si bien hoy existe mayor conciencia sobre la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades para la inserción laboral de las personas con discapacidad (PNUD y MTSS, 2012), también es cierto que esta población enfrenta grandes problemas de calidad del empleo, paridad de las remuneraciones y acceso a mejores opciones laborales y salariales.

Los datos del Censo de Población 2011 y de las encuestas de hogares posteriores muestran que un porcentaje muy elevado de personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentra fuera de la fuerza de trabajo. Esto podría deberse a factores como el desánimo al buscar empleo, por la condición misma de la persona o porque la discriminación o la falta de acceso a una educación de calidad terminan por desalentar cualquier aspiración. Esta, sin embargo, es tan solo una dimensión del mapa laboral de las personas con discapacidad. Existen otros factores que inciden en la calidad del trabajo de aquellos que ya se encuentran ocupados.

Ediciones anteriores de este Informe han analizado aspectos relacionados con las condiciones de vida y el acceso a servicios públicos de esta población. En esta oportunidad se profundiza en su actividad laboral, a partir de un enfoque amplio que contempla varias dimensiones: desempleo, calidad del trabajo, cumplimiento de garantías laborales y remuneraciones.

A manera de nota metodológica, es importante señalar que el porcentaje de población con discapacidad que se calcula con datos de la Enaho es cerca de la mitad del estimado con el Censo de Población de 2011. No obstante, la información social y laboral recopilada por la Encuesta es más rica que la del Censo, por lo que el análisis de esta sección se basa en esa fuente. Además cabe reiterar lo expuesto en el Decimosexto Informe, en cuanto a las limitaciones que tiene el país para cuantificar a la población con

discapacidad, debido a que ni siquiera las instituciones creadas para su atención cuentan con instrumentos que sistematicen y registren adecuadamente a este grupo. Esos datos resultan claves a la luz de la avanzada transición demográfica que vive Costa Rica³⁵.

Dos de cada tres personas con discapacidad están fuera del mercado de trabajo

Según datos de la Enaho 2013, al desagregar la condición de actividad laboral de las personas con discapacidad entre 15 y 64 años se observa que solo un 28,5% es ocupado frecuente, en contraste con el 58,3% en el mismo grupo etario de la población sin discapacidad. Además, dos de cada tres personas con discapacidad se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, mientras que en el resto de la población la proporción es de 33%. Por lo tanto, más del 65% de las personas con discapacidad no trabaja, no está activamente buscando empleo ni tiene planeado hacerlo, debido a obligaciones familiares o porque no desea laborar de forma remunerada (cuadro 2.11).

Además de la menor inserción y la inestabilidad laboral de las personas con discapacidad, aquellas que trabajan lo hacen en jornadas más cortas, que lógicamente inciden en sus ingresos por ese concepto. El 60% de ellas trabaja jornadas completas (cuarenta

o más horas) y el 21% menos de veinte horas. En contraste, cerca del 74% de las personas sin discapacidad labora jornadas completas.

Los indicadores de calidad del empleo reflejan inconformidad. El porcentaje de trabajadores que desean cambiar de empleo es de 26% entre las personas sin discapacidad y sube al 33% entre los que tienen discapacidad. Además, un 27% de estos últimos reporta inestabilidad (actividades solo por temporada, por un tiempo determinado o trabajo ocasional).

Las personas con discapacidad tienden a estar desempleadas por más tiempo. Entre ellas, el 64% de quienes buscan trabajo lo ha hecho por más de tres meses; para el grupo contraparte la proporción es del 50%. La edad (24,7%) y la falta de fuentes de empleo (27%) son los principales factores que inciden en esta situación, según la Enaho 2013.

Otro aspecto que llama la atención en los desempleados con discapacidad es el motivo de la renuncia a su último trabajo. Si bien la finalización de un trabajo ocasional y el cierre o quiebra del negocio representan el 50% de las razones para tal decisión, hay un 10% que obedece a la falta de capital. Este hecho, que apenas llega al 1% en la población sin discapacidad, podría reflejar una alta vocación emprendedora de las personas con discapacidad, que se ve truncada por la dificultad de acceder

CUADRO 2.11

Personas de 15 a 64 años, por condición de discapacidad, según condición de actividad. 2013 (porcentajes)

Condición de actividad	Sin discapacidad	Con discapacidad
Ocupado frecuente	58,3	28,5
Ocupado ocasional	3,0	3,0
Desempleado con experiencia	4,8	2,8
Desempleado sin experiencia	1,0	0,1
Desalentado	0,8	1,0
Disponible de inmediato	3,9	4,2
Disponible en otra época	0,3	0,2
Fuera de la fuerza de trabajo	27,9	60,2
Total	100,0	100,0

Fuente: Pacheco, 2014c, con datos de la Enaho, del INEC.

a recursos crediticios para llevar a cabo sus iniciativas (Pacheco, 2014c).

Por último, es importante hacer notar los altos niveles de incumplimiento de sus garantías laborales que sufre esta población. El cuadro 2.12 muestra que, con respecto a sus pares no discapacitados y de forma persistente, los asalariados con discapacidad sufren un menor acatamiento, con la sola excepción del seguro social. En el resto de derechos considerados las mayores brechas se dan en los rubros de vacaciones, riesgos del trabajo y el pago por enfermedad, que difieren en más de diez puntos porcentuales entre ambos grupos. El mayor incumplimiento se presenta en el pago de horas extra, garantía de la que disfruta menos de la mitad de los trabajadores con discapacidad.

Mayoría de los trabajadores con discapacidad se desempeña en empleos de baja calificación

Por ramas de actividad, las personas ocupadas con discapacidad se concentran principalmente en el comercio (15,7%) y la agricultura (14,5%), seguidas por las actividades administrativas y la industria manufacturera, con un 8% cada una. Un caso exitoso de inserción en el sector servicios es la iniciativa de generación de oportunidades laborales para personas con discapacidad desarrollada por Coopesuperación R.L. (recuadro 2.3).

Las diferencias son más evidentes desde el punto de vista de las ocupaciones. Así, mientras uno de cada cuatro trabajadores sin discapacidad tiene un puesto profesional (gerente o director, profesional o científico), entre las personas con discapacidad la proporción es de uno de cada siete. Las ocupaciones de menor calificación (agricultores, operarios, ocupaciones elementales, operadores) absorben al 55% de los trabajadores con discapacidad (45,1% en el grupo sin discapacidad).

Más de un tercio de los trabajadores con discapacidad está en ocupaciones elementales, la categoría de más baja calificación. A ellos se suma un 25,1% de empleados en actividades de apoyo

CUADRO 2.12

Cumplimiento de garantías laborales en las personas asalariadas, por condición de discapacidad. 2013 (porcentajes)

Garantía laboral ^{a/}	Sin discapacidad	Con discapacidad
Seguro de salud	85,2	84,9
Seguro de pensiones	77,5	68,0
Aguinaldo	82,2	71,8
Pago por enfermedad	72,0	60,1
Vacaciones pagas	75,0	62,4
Riesgos del trabajo	70,6	59,9
Pago de horas extra	57,2	47,2

a/ Con excepción del seguro de salud, todas las garantías analizadas presentan diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos, con base en los resultados obtenidos en las pruebas t de diferencia de medias.

Fuente: Pacheco, 2014c, con datos de la Enaho, del INEC.

RECUADRO 2.3

Coopesuperación R.L.: un modelo de generación de empleo para personas con discapacidad

La Cooperativa Autogestionaria de Personas con Discapacidad Física Permanente, Coopesuperación R.L., se fundó en el año 2008, con el objetivo de apoyar a la población que, por razones de discapacidad, tiene dificultades para insertarse en el mercado laboral en empleos de calidad, tanto en el sector público como en el privado.

A nivel latinoamericano, Coopesuperación R.L. es un modelo de emprendimiento exitoso, que demuestra el potencial de las personas con discapacidad para desempeñarse en el mundo del trabajo. La Cooperativa negoció con el ICE un convenio para prestar servicios de atención telefónica que, a la vez, le ayuda a esa institución a cumplir con el mandato de la Ley 7600, en el sentido de que un 5% de sus empleados deben ser personas con discapacidad.

Coopesuperación R.L. brinda servicios de atención a clientes de telefonía celular y fija del ICE, a través de los centros de llamadas 1115 y 1193, que son operados en su totalidad por personas con discapacidades físicas permanentes. En la actualidad cuenta con 44 asociados y

una fuerza de trabajo de 37 agentes de servicio telefónico.

En enero de 2014 se alcanzó y sobrepasó la meta de 70.000 llamadas atendidas en el marco de este convenio, que está por cumplir cinco años. Próximamente se espera renovarlo, a fin de permitir la prestación del servicio en zonas donde las personas con discapacidad tienen pocas oportunidades laborales, como por ejemplo Pérez Zeledón. Aún hay margen para ampliar la contratación de este sector, ya que el personal actual representa alrededor de un 3% de la planilla del ICE.

Por otra parte, en marzo del 2014 Coopesuperación R.L. y el Sistema de Banca para el Desarrollo suscribieron un crédito por 82,5 millones de colones para el fortalecimiento patrimonial de la Cooperativa, que de este modo se convirtió en la primera beneficiaria del Sistema. Con ese dinero se planea efectuar una reestructuración financiera que le permita a la organización diversificar la atención hacia negocios similares y, de este modo, beneficiar a más personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco, 2014c.

administrativo o en ventas. Por el contrario, solo un 5,4% desempeña puestos “profesionales o científicos” (la mitad de lo que registra la población sin discapacidad). Las brechas en el logro educativo podrían explicar el sesgo. Por ejemplo, la escolaridad promedio de los ocupados sin discapacidad es de 9,1 años, frente a solo 6,2 años de sus pares con discapacidad. Adicionalmente, un 25% de los trabajadores con discapacidad tiene menos de tres años de educación.

Por su parte, los trabajadores por cuenta propia tienen un peso relativo mayor entre las personas con discapacidad. Una de cada cuatro se considera independiente, versus uno de cada seis en el grupo sin discapacidad. Esto implica que su participación como asalariados es cerca de seis puntos porcentuales inferior a la de los demás ocupados.

En cuanto a las remuneraciones, en 2013 el salario mensual promedio de los trabajadores con discapacidad fue de 280.141 colones, cifra que es un 30% menor a la reportada para las personas sin discapacidad. Cuando se considera la mediana salarial (es decir, el valor que divide la distribución de las remuneraciones justo por la mitad), la brecha se reduce notablemente (16,5%)³⁶.

En el caso de los trabajadores independientes, que como se dijo tienen un peso significativo en la población con discapacidad, los datos de la Enaho muestran que en 2013 su ingreso laboral bruto fue de 196.820 colones al mes, cerca de un 35% menos que el de las personas sin discapacidad (305.960 colones). Al considerar los ingresos medianos la brecha más bien se expande, al punto de que el ingreso de las personas sin discapacidad es dos veces superior (75.000 versus 150.000 colones). Esta diferencia podría deberse al tipo de trabajo independiente que desarrolla cada grupo, de acuerdo con sus destrezas y escolaridad (Pacheco, 2014c).

Es importante tener presente que, si bien existe una diferencia salarial sistemática en contra de la población discapacitada, esa brecha no se puede imputar de manera exclusiva a la condición física o mental de

estas personas. Otros factores, como el sexo y el lugar de residencia, también podrían contribuir a esa situación. Asimismo la falta de acceso a educación de calidad podría gestar procesos de discriminación indirecta, con consecuencias igualmente nocivas sobre las oportunidades laborales y los salarios de los trabajadores con discapacidad.

Un último punto por considerar es el pago del salario mínimo. Cerca de un 38,7% de los asalariados con discapacidad no percibe el salario mínimo *minimorum* por hora establecido por el MTSS, en contraste con un 32,1% de los trabajadores sin discapacidad. A lo interno del grupo que no recibe la remuneración mínima, el salario por hora mediano de los que tienen una limitación física o mental es cerca de un 5% menor que el de aquellos que no tienen esa condición.

En síntesis, las personas con discapacidad tienen una baja participación laboral, pues cerca del 65% de ellas está fuera de la fuerza de trabajo. Aquellos que logran insertarse en el mercado laboral muestran las siguientes características (cifras por cada cien personas):

- 28 tienen trabajo estable.
- 21 laboran jornadas parciales, de menos de veinte horas a la semana.
- Un tercio de los que trabajan desea cambiar de empleo.
- 28 no reciben aguinaldo y 85 tienen seguro de salud.
- 30 trabajan en comercio o agricultura.
- 35 están en ocupaciones elementales, es decir, en puestos de baja calificación.
- 25 trabajan por cuenta propia.
- 38 reciben menos del salario mínimo por hora.
- 64 desempleados no habrán conseguido empleo tres meses después de iniciar su búsqueda.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD,

véase Pacheco, 2014c, en www.estadonacion.or.cr

Brechas de género

Cuánto se acerca o se aleja Costa Rica de la aspiración de que mujeres y hombres, en igualdad de condiciones y oportunidades, ejerzan plenamente sus derechos humanos, materialicen su potencial, se beneficien y contribuyan al desarrollo nacional, es uno de los principales temas a los que este capítulo ha dado seguimiento sistemático durante dos décadas. Con ese propósito se ha generado un conjunto de indicadores que en distintos ámbitos han dado cuenta de persistentes brechas en contra de las mujeres, algunas de las cuales, lejos de disminuir, se han incrementado, pese a los esfuerzos realizados por el país en procura de la equidad de género.

En esta edición el capítulo profundiza en dos temas. Por un lado se examina el perfil y la evolución que han tenido en los últimos veinticinco años los hogares con jefatura femenina, que constituyen uno de los sectores sociales más vulnerables y urgidos de atención por parte del Estado. Y por otro lado se analiza la distribución del tiempo que dedican hombres y mujeres a las labores en la esfera familiar, por ser este uno de los “núcleos duros” de reproducción de desigualdades y en el que los avances son más lentos.

Sobre el primer tema hay dos hallazgos relevantes: en el período 1987-2013 los hogares con jefatura femenina se duplicaron y el perfil de las mujeres que los encabezan varió de manera sustancial, hechos que demandan cambios profundos en el modelo de atención utilizado hasta ahora. En cuanto al segundo tema, el análisis no solo confirmó la existencia de grandes brechas entre hombres y mujeres en el uso del tiempo, sino que además permitió documentar, por primera vez, las características de la producción no remunerada, a saber, que aumenta con la edad, se concentra entre los 30 y

los 70 años, y crece más rápido entre las mujeres, por ser ellas las que a edades más tempranas asumen una serie de responsabilidades asignadas socialmente.

Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años

La estructura de los hogares costarricenses cambió notablemente en los últimos veinticinco años, y una de sus principales transformaciones es el aumento de la jefatura femenina³⁷. En 1987, de los 568.520 hogares del país, solo un 17% era encabezado por mujeres; en 2013 el porcentaje alcanzó el 36% (gráfico 2.15). Estos hogares fueron también los que mostraron mayor dinamismo, con un crecimiento anual del 6,6%, en contraste con un 2,5% de las jefaturas masculinas.

También creció la población que reside en este tipo de hogar, de un 15% en 1987, a un 33% en 2013, es decir, actualmente una de cada tres personas vive en un hogar encabezado por una mujer. El aumento se mantiene en la desagregación por zona y, dada la urbanización del país, no es de extrañar que el 70% de las jefas resida en zonas urbanas.

Otro cambio relevante en el perfil de este grupo es el descenso de los matrimonios y el consiguiente incremento de los divorcios y las uniones libres. El estado conyugal más común entre las jefas de hogar es “separada o divorciada”, en una proporción que osciló entre un 30% y un 40%³⁸ entre 1987 y 2013. En cambio, en las jefaturas masculinas predominan los “casados o en unión libre”, que representaron entre el 84% y el 93% en el mismo período.

En 2013 la mayoría de las jefas de hogar no tenía pareja (77%) y de ellas alrededor del 70% tenía hijos e hijas, lo que ratifica la condición de alta vulnerabilidad socioeconómica de estos hogares, como se analizará más adelante.

Mejor perfil de las jefas de hogar no reduce brechas, pero abre oportunidades

Junto a los cambios en la estructura de los hogares, en los últimos veinticinco años también se ha venido modificando el perfil de las mujeres que los encabezan. En primer lugar sobresale un notable avance en su nivel educativo: en 1987 el 16% de las jefas de hogar había completado la

enseñanza secundaria, y para el 2013 esa proporción se duplicó. El grupo que más creció fue el de las mujeres con educación superior, que pasaron de un 7,6% a un 20,2%.

En segundo lugar, la mejora en el perfil educativo de las jefas de hogar se refleja en el mercado laboral y marca un claro contraste con los hombres: mientras en 1987 el 25% de las jefas y el 21% de los jefes eran trabajadores calificados, es decir, tenían secundaria completa, en 2013 las proporciones eran de 43% y 34%, respectivamente. Este es un dato que conviene tener en cuenta al diseñar programas y políticas de fomento del empleo.

En tercer lugar, la participación laboral de las jefas de hogar es mayor que el promedio de todas las mujeres y además ha registrado un crecimiento notable, sobre todo en la década de 2000. En 1987 el 45% de las jefas pertenecía a la fuerza de trabajo, cifra que se mantuvo sin grandes variaciones hasta 1997, cuando aumentó al 50%. Luego siguió creciendo hasta alcanzar su máximo histórico en 2007: 58%. En los años posteriores la tasa disminuyó y en 2013 fue de 54%.

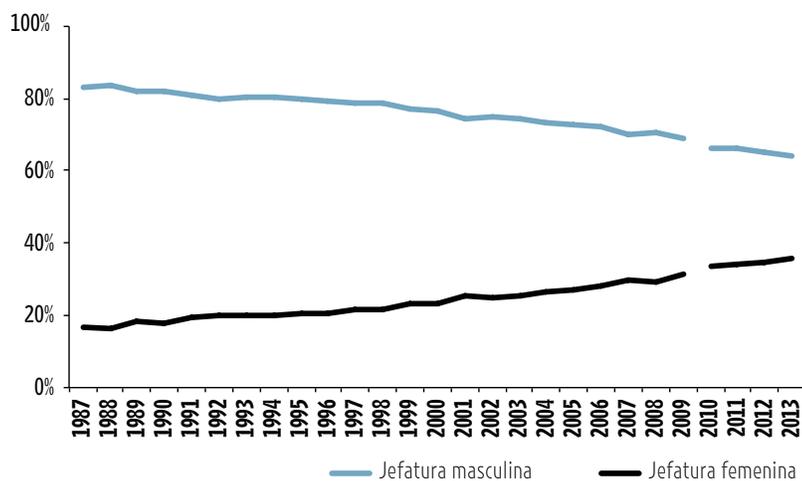
A la luz de todos estos avances, resulta paradójico que el dinamismo y la expansión de capacidades que ha venido mostrando este sector de la población no se hayan traducido en una mayor oferta de empleos de calidad, tal como indican los datos de desempleo, aseguramiento y pobreza.

Históricamente los problemas de empleo han afectado más a las mujeres que a los hombres, y esto incluye a las jefas de hogar. En 2013 la tasa de desempleo de las jefaturas masculinas fue de un 2,7%, en contraste con un 6,6% de las femeninas. El gráfico 2.16 ilustra con claridad las fuertes oscilaciones que experimentó la tasa femenina a lo largo del período analizado, así como la amplia brecha que existe entre ambos sexos. Cabe agregar que, cuando esa distancia se ha acortado, se ha debido al aumento en el desempleo masculino, más que a una disminución en el de las mujeres.

En materia de aseguramiento, el porcentaje de jefas de hogar que

GRAFICO 2.15

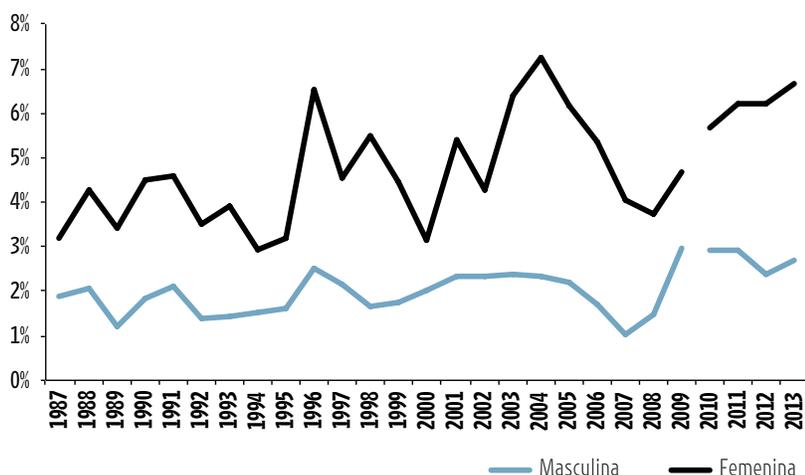
Distribución porcentual de los hogares, por sexo de la jefatura^{a/}



a/ Las cifras del período 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las de 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos de esas encuestas.

GRAFICO 2.16

Tasa de desempleo, por sexo de la jefatura del hogar^{a/}

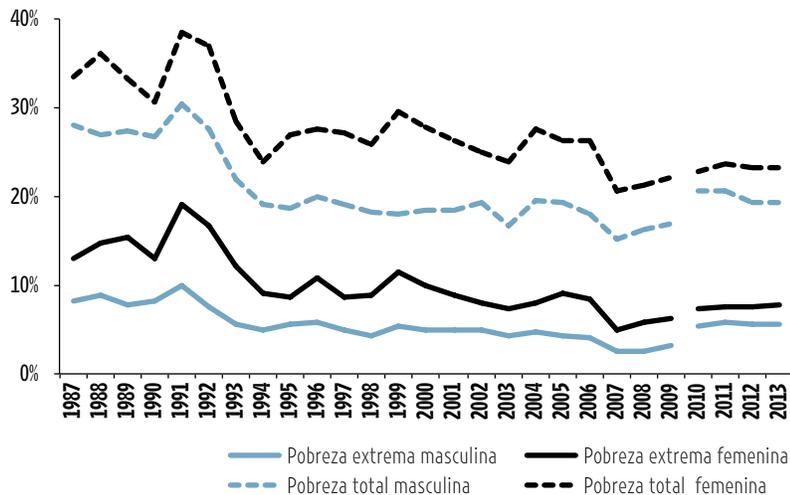


a/ Las cifras del período 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las de 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos de esas encuestas.

Fuente: Román y Morales, 2014, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRAFICO 2.17

Incidencia de la pobreza, según el sexo de la jefatura del hogar^{a/}



a/ Las cifras de 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos en esas encuestas y en las estimaciones de pobreza.

Fuente: Román y Morales, 2014, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

carecen de seguro de salud tuvo un leve descenso, de 14,1% en 1989, a 10,6% en 2013. Esta cifra es similar a la de los jefes no asegurados, que en la actualidad representan un 11,8%. Sin embargo, hay diferencias en las modalidades, pues el aseguramiento directo cubre al 66,4% de los hombres (de los cuales el 44,6% son asalariados)

y solo al 36,6% de las mujeres (27% asalariadas).

En 2013 las modalidades de aseguramiento de las jefas de hogar eran las siguientes: asegurada asalariada (27%), familiar de un asegurado directo (25%) y pensionada (IVM u otro régimen, contributivo o no, 22,4%). Las no aseguradas, como ya

se mencionó, representaron un 10,6%. Estos datos indican que alrededor de un 40% de estas mujeres no tendrá derecho a una pensión contributiva, ya sea porque su cobertura es indirecta (o familiar), porque están cubiertas por el Estado o porque no están aseguradas. Tal situación plantea retos importantes al sistema de seguridad social, tanto por la vulnerabilidad actual de este grupo en términos de acceso a servicios de salud, como por los desafíos que implicará su envejecimiento en las próximas décadas.

En cuanto a las pensiones, en 2013 solo el 64% de los hombres y el 34,5% de las mujeres estaban contribuyendo a algún régimen (IVM u otros). Si del total de hogares se excluye a los jefes o jefas que ya disfrutaban de una pensión (contributiva o no) se observa que el 76,2% de los hombres y el 44,5% de las mujeres son cotizantes. Dicho de otro modo, cerca de una cuarta parte de los jefes y más de la mitad de las jefas no están afiliadas a un régimen de pensiones.

Finalmente, en materia de pobreza el análisis de los últimos veinticinco años muestra varias tendencias. Por un lado, el peso relativo de las jefas entre los hogares pobres es un poco mayor que en el total de hogares. En 2013 ellas representaban el 36% de los hogares del país, pero si se desagrega por condición de pobreza las cifras ascienden al 40,1% de los hogares pobres y el 43,3% de los pobres extremos (gráfico 2.17). Asimismo, la magnitud de la pobreza es mayor en los hogares con jefas que no tienen pareja, pero sí hijos (27,1%) y menor en los de mujeres sin pareja y sin hijos (18,7%).

Es importante señalar que el porcentaje de jefas en los hogares en pobreza extrema tuvo un fuerte crecimiento entre 2005 y 2008, que se revirtió en los tres años posteriores. Este hecho podría atribuirse a la efectividad coyuntural de algunos programas sociales focalizados, cuya sostenibilidad, sin embargo, está por verse, dada la actual situación fiscal del país.

En suma, la persistencia de jefas de hogar con problemas de desempleo,

bajo aseguramiento y en situación de pobreza, deja claro que las acciones dirigidas a este sector no han logrado mejoras acordes con las capacidades y el dinamismo que ha mostrado este sector en los últimos veinticinco años, y que bien podrían ser el cimiento para generar nuevas políticas que permitan mejoras sustantivas y sostenidas en el empleo femenino.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **HOGARES CON JEFATURA FEMENINA**, véase Román y Morales, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad

Las mediciones clásicas de la producción subvaloran el aporte de las mujeres a la economía, pues no consideran el trabajo no remunerado. Si este se cuantificara, se reduciría de modo significativo la brecha de género que asigna valores más bajos a la participación femenina en el mercado laboral. Históricamente, las mujeres han sido las encargadas de este tipo de labores, y esa es una de las razones que limitan su inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, el aumento de su nivel educativo eleva el costo de oportunidad de dedicarse a actividades que no tienen retribución económica (Jiménez, 2014). En esta sección se presentan los hallazgos de un estudio exploratorio sobre el tiempo que invierten hombres y mujeres en la producción, ya sea en el mercado laboral o en trabajo no remunerado, por edades simples. Se utilizó la metodología del proyecto mundial National Transfer Accounts (ONU, 2013) y, como fuente de información, la “Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana” (EUT-GAM) del 2011.

Dada la tendencia a una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, las familias llegan a diversos acuerdos para adaptar las actividades domésticas a esa nueva realidad. Pueden sustituir algunos de los bienes

y servicios producidos en el hogar (alimentos y cuidado) por bienes y servicios que se ofrecen en el mercado (comida preparada y cuidadores profesionales), o repartir las tareas entre sus miembros. Si bien en muchas familias existen estos arreglos, las mujeres aún dedican gran parte de su tiempo a la producción no remunerada y, de hecho, son las principales responsables de ella, mientras que los hombres se concentran en la producción para el mercado.

La EUT-GAM de 2011 consultó a los miembros del hogar mayores de 11 años acerca de las actividades que realizaron durante la semana anterior a la entrevista. Para llevar a cabo el análisis aquí reseñado se utilizó esa información y, siguiendo el criterio de la tercera persona³⁹, se escogieron las actividades que se consideraron producción no remunerada⁴⁰ (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los hallazgos de ese ejercicio se comentan en los siguientes acápites.

Uso del tiempo: brechas entre sexos aumentan a edades tempranas y se mantienen de por vida

En este apartado se analiza el tiempo que dedican mujeres y hombres a dos categorías importantes de producción no remunerada: las tareas domésticas (como cocinar, lavar, limpiar y cocinar)

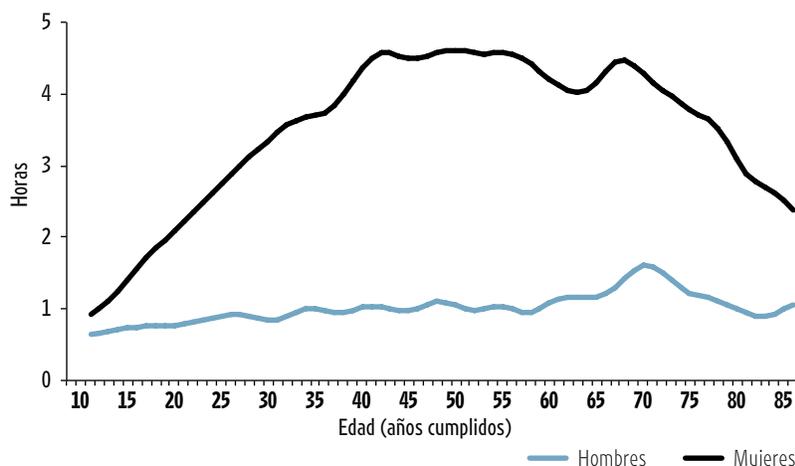
y el cuidado de personas. Luego se compara el tiempo total invertido en esas actividades y en el mercado laboral.

El gráfico 2.18 muestra el tiempo promedio dedicado a cocinar, lavar, planchar, limpiar y preparar alimentos, desagregado por sexo. Los perfiles por edad muestran una enorme brecha de género, que se amplía rápidamente a edades tempranas y se mantiene por el resto de la vida. Entre las mujeres de 20 años el tiempo invertido en esas labores es de 2 horas diarias y se incrementa hasta los 50 años, cuando alcanza poco más de 4,5 horas. La diferencia promedio entre ambos sexos es de 2,5 horas.

En cuanto a las labores de cuidado, en promedio las mujeres les dedican 42 minutos por día, y los hombres 24. Sin embargo, entre las mujeres ese tiempo aumenta con rapidez conforme se acercan a la edad reproductiva, y alcanza un máximo de 1,6 horas diarias a los 32 años (gráfico 2.19). Dado que la EUT se realizó en la Gran Área Metropolitana (GAM), es de esperar que las mujeres pospongan la maternidad. A partir de los 32 años, el tiempo invertido en estas tareas disminuye velozmente hasta los 60 años, cuando vuelve a mostrar un “pico” que podría deberse al cuidado de nietos⁴¹.

GRAFICO 2.18

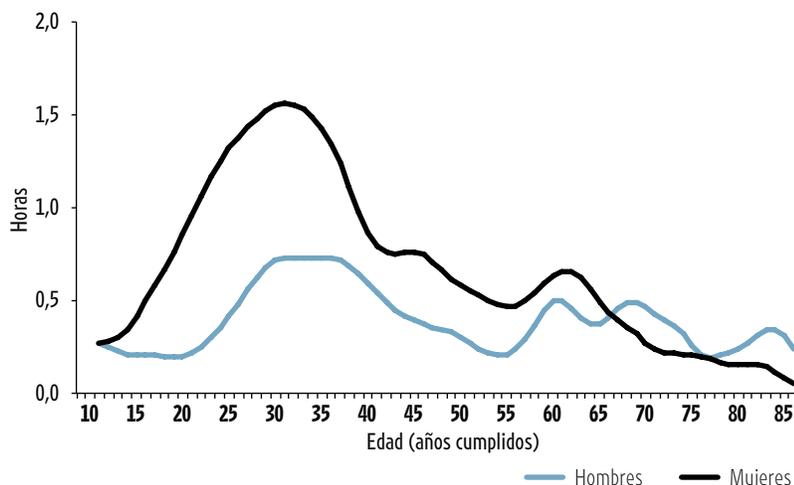
Tiempo dedicado a cocinar, lavar, planchar, limpiar y preparar alimentos, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

GRAFICO 2.19

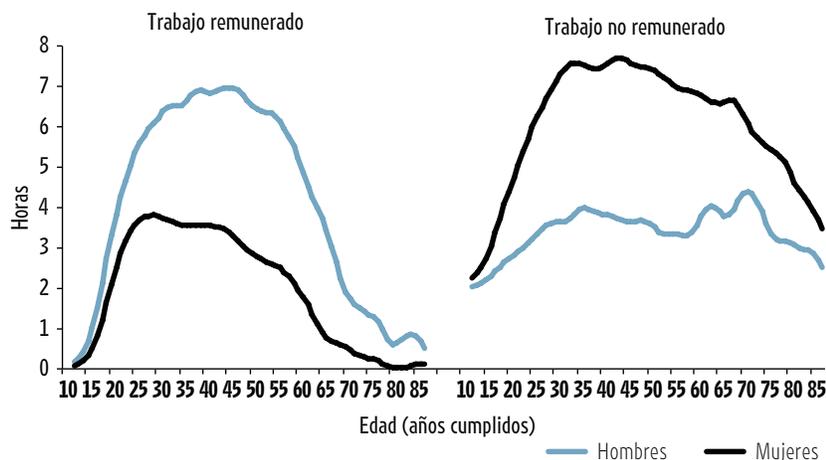
Tiempo dedicado a actividades de cuidado^{a/}, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

GRAFICO 2.20

Tiempo dedicado al mercado laboral y a la producción no remunerada, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

En el caso de los hombres, el tiempo dedicado al cuidado de otras personas se incrementa a partir de los 23 años y alcanza un máximo de 43 minutos diarios a los 36 años (gráfico 2.19), hecho que podría reflejar un aplazamiento de la paternidad.

La dedicación exclusiva al mercado laboral muestra también una amplia brecha por sexo, que comienza a los

20 años (gráfico 2.19). A los 40, los hombres destinan en promedio 7 horas diarias al trabajo remunerado, y las mujeres la mitad de ese tiempo. La diferencia aumenta a partir de los 45 años, lo que sugiere que las mujeres se retiran antes de la fuerza laboral. En las edades productivas, entre 25 y 65 años, los hombres dedican al mercado 3 horas más que las mujeres,

en promedio. De lo anterior se concluye que los primeros son los principales responsables del trabajo remunerado. Sin embargo, analizar únicamente este aspecto puede llevar a conclusiones distorsionadas, dado que se invisibiliza la producción no remunerada.

Las mujeres invierten más tiempo que los hombres en labores que no tienen retribución económica, a todas las edades (gráfico 2.20). En promedio, ellas dedican 6 horas por día a esas actividades, y ellos solo 3,5⁴². La distribución del tiempo dedicado a la producción no remunerada difiere considerablemente de la observada en el mercado laboral, dado que la primera se realiza a lo largo de la vida, mientras que en el segundo existe un retiro formal.

Aunque la producción no remunerada se incrementa con la edad para ambos sexos, la tasa de crecimiento es mayor para las mujeres; es decir, ellas asumen rápidamente el rol social de principales responsables de las tareas domésticas, mientras que los hombres lo hacen de modo más lento y sin llegar al mismo nivel. A partir de los 45 años, las mujeres comienzan a dedicar menos tiempo a labores no remuneradas, lo cual podría estar asociado a una etapa en la que ya no es tan necesario el cuidado de niños. A partir de los 60 años los hombres tienen un repunte en la distribución del tiempo dedicado a producción no remunerada, pero se requiere una mayor exploración de los datos para determinar las actividades que lo provocan.

Considerando el tiempo total destinado a algún tipo de producción, las mujeres dedican en promedio 8 horas diarias y los hombres 7,5. Esto evidencia una mayor carga global de trabajo para ellas (Jiménez, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PRODUCCIÓN NO REMUNERADA, véase Jiménez, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores, lo cual constituye un mecanismo generador de equidad. Tanto el esfuerzo individual como el apoyo institucional son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano y, en ese esfuerzo individual, el mercado de trabajo es clave para que las personas adquieran las capacidades básicas que les permitan obtener ingresos y llevar una vida digna.

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

Los datos del 2013 muestran un débil progreso en el respeto de los derechos de los trabajadores. Se mantiene el incumplimiento del pago del salario mínimo por hora, que afecta a uno de cada tres ocupados (395.295 personas). Los más perjudicados siguen siendo los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres. Además, no recibe este derecho laboral un 42,5% de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales.

Para este Informe se estimaron escenarios de incumplimiento de varios derechos laborales, y se determinó que un 6,7% de los trabajadores asalariados no goza de una sola garantía (102.380 personas), un 3,3% no tiene garantías ni recibe el salario mínimo (50.864 personas) y aproximadamente un 1,3% presenta la triple condición de incumplimiento, al no recibir ninguna garantía laboral, ni el pago del salario mínimo y además trabajar jornadas no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es migrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico.

En el ámbito estatal, los resultados de 2013 indican que la inversión social pública mantuvo su expansión y logró compensar la contracción observada en 2011. No obstante, la situación fiscal del país sugiere que cada vez será más difícil sostener esa tendencia. La inversión educativa se recuperó, no así la destinada a la salud, cuyo comportamiento refleja los problemas financieros de la CCSS, aunque al menos dejó de caer. De esta forma, la inversión real en los programas universales apenas recuperó las cifras por persona registradas en el 2010. Los programas de protección y seguridad social aumentaron, principalmente por las pensiones contributivas, ya que el régimen de IVM sigue mostrando una expansión preocupante desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera, provocada también por las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La inversión en programas selectivos volvió a crecer en términos per cápita, pero permaneció por debajo de los niveles del 2010; además, la recuperación no fue generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

En esta edición del capítulo se analiza la distribución de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos (PSS) financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Los resultados muestran que los PSS

son progresivos absolutos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menores ingresos, aunque hay una proporción no despreciable entre los grupos de ingresos medios y altos. Esto significa que existe un margen para mejorar su focalización (Trejos, 2014). Las pensiones no contributivas y el aseguramiento por cuenta del Estado son los mejor enfocados. Todos los PSS que transfieren dinero a los hogares son progresivos y logran reducir la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos porcentuales). El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos). No obstante, la comparación de los datos del último cuatrienio revela que en 2013 hubo cierta pérdida de eficiencia de estos programas en la reducción de la pobreza.

Gestión del mercado de trabajo

Este apartado analiza el desempeño del mercado laboral desde la óptica de las brechas, tanto en el acceso (desempleo) como en la calidad del empleo (cumplimiento de garantías). El Decimonoveno Informe reportó que en 2012 solo un 39% de las personas asalariadas disfrutaba de todos sus derechos laborales, mientras que a un 7% no se le cumplía ninguno. Algunos grupos son más vulnerables a este incumplimiento: los agricultores, las trabajadoras domésticas, los jóvenes, los migrantes y los residentes rurales y de regiones periféricas.

En esta entrega se incorporan otras dimensiones relacionadas con el empleo digno, tales como la remuneración justa y la carga de trabajo. Para ello se da seguimiento al pago del salario mínimo y a la observancia de las garantías laborales establecidas por ley, se describen las jornadas laborales de los asalariados y se analizan las oportunidades de empleo de distintos grupos sociales (para más detalles consúltese el Anexo Metodológico).

Trabajadores tienen problemas para acceder a empleos que respeten sus garantías

Según la Enaho, en 2013 la tasa de desempleo abierto fue de un

8,5% de la fuerza de trabajo, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Esto significa que cerca de 19.000 personas adicionales buscaron empleo, pero no lo consiguieron. Prevalen amplias brechas –estadísticamente significativas– por sexo, edad y condición migratoria (cuadro 2.13). De los grupos considerados, las tasas más elevadas siguen siendo las de las mujeres y los jóvenes menores de 25 años. Entre estos últimos la tasa de desempleo aumentó en relación con el 2012.

Con respecto al salario mínimo, los datos del 2013 revelan que un 32,3% de los trabajadores asalariados, que equivale a 395.295 personas, no lo recibe. Los grupos más afectados son las mujeres, los residentes de la zona rural y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como las personas inmigrantes.

Un aspecto relevante es la (esperada) relación entre pobreza y pago del salario mínimo. Un 42,5% de los asalariados que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales no reciben la remuneración mínima establecida por ley. Como se analizó en la segunda parte de este capítulo, la plena observancia de este mandato constituye una herramienta de gran potencial redistributivo, pues ayuda a atenuar la desigualdad en la distribución del ingreso.

En cuanto al cumplimiento de las garantías laborales⁴³, los datos de 2013 no muestran cambios sustanciales en relación con lo reportado en las dos ediciones anteriores de este Informe, salvo en el caso del seguro de salud, que tuvo un aumento con respecto al 2012. En general, el patrón se repitió: el seguro de salud y el aguinaldo superaron el 80% de cumplimiento, en tanto que el pago de horas extra siguió siendo el derecho menos respetado.

En lo que concierne a las jornadas laborales, se determinó que un 25,6% de los trabajadores asalariados (391.507 personas) trabajan menos de 40 horas a la semana y un 6,2% (94.446 personas) tiene jornadas mayores a 72 horas por semana.

CUADRO 2.13

Tasas de desempleo, según características de las personas. 2013

Características	Tasa de desempleo
Total del país	8,5
Zona de residencia	
Urbano	8,2
Rural	9,0
Sexo ^{a/}	
Hombres	7,0
Mujeres	10,8
Condición de discapacidad	
Sin discapacidad	8,5
Con discapacidad	8,2
Grupo etario ^{a/}	
15 a 24 años	19,7
25 a 44 años	7,3
45 años y más	4,5
Condición migratoria ^{a/}	
No inmigrante	8,3
Inmigrante	10,2

a/ Estas variables muestran diferencias estadísticamente significativas en las tasas de desempleo, según los resultados obtenidos en las pruebas t de diferencia de medias.

Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

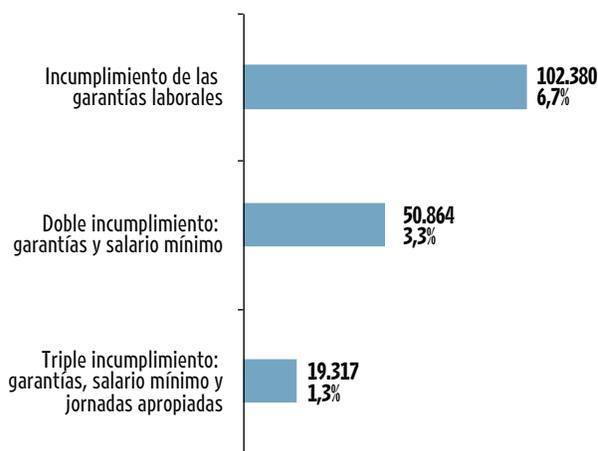
Como complemento de este análisis, se realizaron estimaciones para una serie de escenarios que combinan distintos tipos de incumplimiento de garantías (gráfico 2.21). Los resultados indican que un 6,7% de los trabajadores no goza de un solo derecho laboral, cifra que equivale a 102.380 personas. Este número, si bien elevado, representa casi 5.000 asalariados menos que los reportados en el Decimonoveno Informe. Adicionalmente, 50.864 personas no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo. Y por último, hay 19.317 personas (1,3% de los asalariados) que sufren una triple condición de incumplimiento, pues carecen de garantías laborales, no reciben el salario mínimo ni trabajan en jornadas apropiadas (Pacheco, 2014d).

Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías

El perfil de los trabajadores a quienes no se les cumplen sus derechos, según los escenarios descritos en el apartado anterior, tiende a ser relativamente coincidente entre ellos (cuadro 2.14). La posibilidad de ubicarse en cualquiera de los tres escenarios se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años,

GRAFICO 2.21

Personas asalariadas y porcentaje que representan en escenarios de incumplimiento de derechos laborales. 2013



Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

es inmigrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico.

En efecto, un tercio de los trabajadores en pobreza extrema es víctima de un incumplimiento total de sus garantías. Entre los que laboran en construcción la proporción triplica el promedio nacional, en tanto que los ocupados en agricultura y servicio doméstico, así como los inmigrantes y los jóvenes, duplican ese promedio.

En la situación de doble incumplimiento (sin ninguna garantía laboral y salarios por debajo del mínimo) están principalmente los pobres extremos, uno de cada diez. Las servidoras domésticas tienen porcentajes que triplican el promedio nacional; los agricultores, los jóvenes, los inmigrantes y los obreros de construcción lo duplican.

En la triple condición de incumplimiento (sin garantías laborales, salarios por debajo del mínimo y con jornadas inapropiadas) están, nuevamente, los pobres extremos,

uno de cada seis trabajadores. Las servidoras domésticas y los pobres no extremos triplican el promedio nacional, mientras que los agricultores y los jóvenes lo duplican.

Estos resultados evidencian fuertes debilidades en el mercado laboral. Por un lado, para un sector de la fuerza de trabajo es cada vez más difícil encontrar un empleo, sobre todo si la persona es poco calificada, tal como reflejan las altas tasas de desempleo que se mantienen desde 2009. Por otro lado, a muchas personas tener un empleo no les asegura ingresos suficientes para vivir dignamente, ni tampoco el disfrute de derechos básicos reconocidos por ley. Las características de los trabajadores más afectados por el incumplimiento de garantías muestran una relación directa entre precariedad laboral, pobreza y exclusión social. De ahí la importancia de mejorar las condiciones laborales de muchos trabajadores, como un medio para contribuir a la equidad social y a una mejor distribución del ingreso.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE GARANTÍAS LABORALES, véase Pacheco, 2014d, en www.estadonacion.or.cr

Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. En esta sección se estudia el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, desagregando por tipo de programa y función social. Posteriormente se analizan los principales programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf y que realizan transferencias monetarias a los hogares, para conocer sus características en términos de cobertura, filtraciones, progresividad y capacidad redistributiva.

CUADRO 2.14

Incumplimiento de derechos laborales, por tipo de incumplimiento, según características seleccionadas. 2013
(porcentajes con respecto a las personas asalariadas en cada grupo)

Características	Incumplimiento de todas las garantías laborales	Incumplimiento de garantías y salario por debajo del mínimo	Incumplimiento de garantías, salario por debajo del mínimo y jornadas inapropiadas
Zona urbana	5,0	2,4	0,8
Zona rural	10,1	5,3	2,3
Hombres	7,8	3,4	1,0
Mujeres	5,1	3,2	1,7
Con discapacidad	11,2	3,0	0,9
En pobreza extrema	31,8	11,0	7,8
En pobreza total	16,4	8,9	3,9
No pobres	5,2	2,6	0,9
Inmigrantes	12,5	6,6	2,1
Agricultura y ganadería	13,8	6,8	2,7
Construcción	22,1	6,4	1,5
Transporte y almacenamiento	8,4	5,0	1,4
Actividades de alojamiento	8,6	4,6	2,0
Actividades artísticas o entretenimiento	11,3	3,2	1,9
Hogares que contratan servicio doméstico	13,1	8,6	4,2
De 15 a 24 años de edad	12,4	6,7	2,7
De 25 a 44 años de edad	6,0	2,8	1,0
De 45 años y más	4,5	2,3	0,8
Total del país	6,7	3,3	1,3

Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

Expansión real de la inversión social en 2013, pese al elevado déficit fiscal

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2013 la ISP logró revertir, y superar, la contracción sufrida en los dos primeros años de la presente década (gráfico 2.22). El incremento acumulado durante el período 2010-2013 alcanza el 7,9% real, lo cual sin duda resulta notable (Trejos, 2014).

Si bien la ISP total se ha incrementado en forma sostenida desde inicios de la década de los noventa, es claro que el mayor dinamismo se dio entre 2006 y 2009. En esos cuatro años creció un 23% (5,7% promedio anual). La inversión social de 2013 duplicó, en términos reales, la existente en 1980.

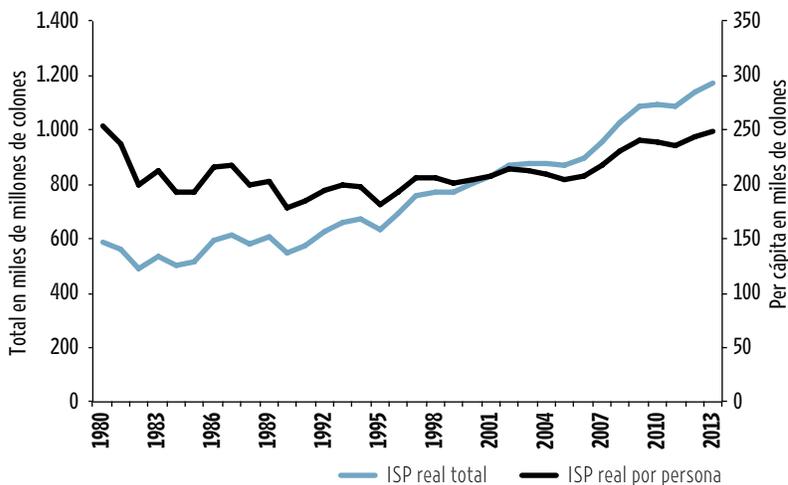
Si se considera el crecimiento de la población, la ISP per cápita del 2013 resultó un 3,3% mayor que la reportada para 2009. En términos acumulados, aumentó un 17% entre 2006 y 2009, pero acumuló una contracción real entre 2010 y 2011 (-2,2%), para expandirse de nuevo en 2012 y 2013 (5,5%). En todo caso, y pese a la fuerte recuperación, la ISP por habitante se mantiene por debajo del nivel alcanzado 33 años atrás (-2 puntos porcentuales inferior a la cifra registrada en 1980). La ISP total del 2013 fue equivalente a un 23% del PIB y al 79% del gasto público consolidado del gobierno general. Ello refleja una decisión política de proteger la inversión social en un período de restricción fiscal, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década de 2000, cuando la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real.

Expansión de la ISP en todos los sectores sociales

Para precisar el comportamiento de la ISP y su composición por funciones sociales y programas, se depuraron los datos de la STAP y se desagregaron con base en la información de las instituciones involucradas, por lo que

GRAFICO 2.22

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



Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP, la Corec II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, el INEC y el CCP-UCR.

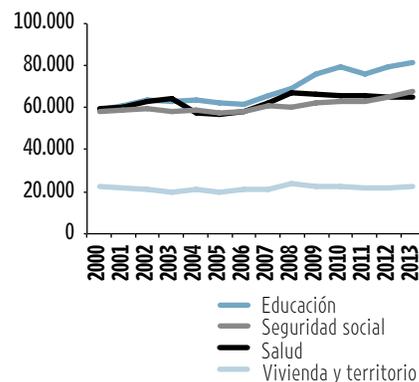
las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior⁴⁴. En 2013, la ISP por habitante depurada se ubicó en torno a un millón de colones (2.314 dólares), lo que para una familia de cuatro miembros equivale a un monto cercano a 386.000 colones anuales por persona (Trejos, 2014).

El gráfico 2.23 ilustra la evolución de la ISP real por persona según función social⁴⁵ desde el año 2000. Los resultados muestran una recuperación en todas las áreas en el 2013, aunque el sector salud prácticamente se mantuvo inalterado (su variación fue de apenas un 1,5% total y un 0,4% per cápita). La función que más creció fue la de protección y seguridad social, seguida por vivienda y territorio, así como por educación. Los rubros más dinámicos fueron suministro de agua, apoyo a grupos vulnerables, incentivos para estudiar y educación postsecundaria. En contraste, los recursos dirigidos a pensiones no contributivas, consulta médica y nutrición descendieron en términos reales.

La función de educación representó el 7,5% del PIB y superó la norma constitucional del 6%, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% recién establecida. Luego de la fuerte

GRAFICO 2.23

Evolución de la inversión social pública por persona, según función social (colones del año 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

contracción real sufrida en 2011, la inversión educativa repuntó en 2012 y 2013, y se reflejó en todos los niveles del sistema (Trejos, 2014).

Otra forma de dar seguimiento a la inversión social consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en el ámbito de la política pública:

universales, restrictivos, contributivos y selectivos (gráfico 2.24). Los programas universales son aquellos que cubren a todos los habitantes del país, como la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56,4% de la ISP en 2013 y mostraron una expansión real generalizada. Fueron equivalentes al 12,4% del PIB y a cerca del 43% del gasto público (Trejos, 2014).

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública o la formación profesional) o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). En 2013 la inversión en este rubro equivalió al 2,2% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general. Todos los programas tuvieron un fuerte crecimiento, liderado por los educativos, y de este modo lograron revertir la contracción sufrida en 2010 y 2011.

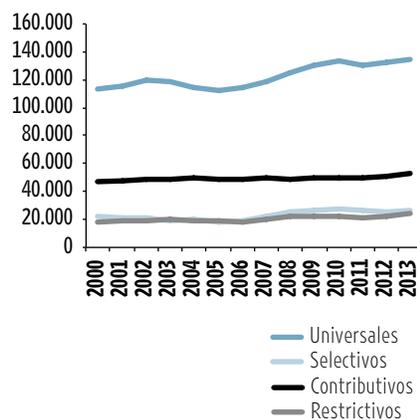
Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron algo más de una quinta parte de la ISP (22%) y recuperaron parte de la participación que habían venido perdiendo, principalmente durante la década de 2000. Fueron equivalentes a cerca del 5% del PIB y el 17% del gasto del gobierno general. Los gastos asociados a las pensiones del régimen de IVM fueron los que más crecieron, aunque también se expandieron los vinculados a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Finalmente, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o discriminación, crecieron tras dos años de contracción real de sus recursos por habitante. Pese a ello, no lograron recuperar el nivel que alcanzaron en 2009, luego de cuatro años de crecimiento alto y sostenido. En 2013 representaron un 11,3% de la ISP y un 2,5% del PIB (Trejos, 2014).

GRAFICO 2.24

Evolución de la inversión social pública por persona, según programas

(colones del año 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Impacto distributivo de los programas de promoción y protección social

En el Decimonoveno Informe el análisis de la política social selectiva se concentró en uno de sus componentes principales, los denominados programas de promoción y protección social, para conocer los recursos con que cuentan y su evolución en la última década. En esta edición se examina el impacto redistributivo de esos programas, tanto sobre la pobreza (o desigualdad absoluta) como sobre la distribución del ingreso (desigualdad relativa).

En 2013 la inversión en los programas sociales selectivos representó un 2,5% del PIB y un 8,5% del gasto del gobierno general. Más de un tercio de ella (37% como media del período 2010-2013) se destina a programas que brindan servicios o transferencias en especie (como los comedores escolares) y, en esa medida, no tienen un efecto directo

en los ingresos familiares registrados por las encuestas de hogares. Cerca del 17% entrega transferencias de capital, sobre todo por la vía del bono familiar de vivienda, que tampoco forma parte del ingreso corriente de los hogares⁴⁶. El restante 46% incluye transferencias en dinero, y en esa medida, impacta de manera directa el ingreso de los hogares⁴⁷. Estas últimas equivalen a cerca del 1,1% del PIB, el 4% del gasto del gobierno general y el 5% de la ISP total. Sobre ellas es posible realizar una medición más fina de su efecto distributivo, poniendo atención solo en los recursos monetarios que finalmente llegan a las familias (para más detalles consúltese el Anexo Metodológico).

Todos los programas selectivos son progresivos absolutos

La forma tradicional de evaluar la equidad en la asignación de la ISP es confrontarla con la distribución de los ingresos familiares. La inversión es progresiva si se reparte más equitativamente que los ingresos, pues ayuda a reducir la desigualdad. La representación gráfica de esa distribución se hace mediante el diagrama de Lorenz, que ubica en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los hogares ordenados según su ingreso familiar autónomo per cápita, de menor a mayor ingreso. En el eje vertical se presenta el porcentaje acumulado de los ingresos familiares captados por cada grupo de hogares. La línea diagonal que sale del origen muestra una situación de equidistribución, que sería el caso en que todos los hogares tienen el mismo monto de ingreso o la misma cantidad de beneficiarios. Una curva por debajo de la diagonal significa que las familias de menores ingresos reciben una proporción acumulada menor, y un monto absoluto menor, de ingreso o de beneficios. Una curva por encima de la diagonal indica la situación inversa.

El gráfico 2.25 presenta la curva de Lorenz para la distribución del ingreso per cápita entre los hogares en 2013, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. Todos ellos muestran curvas por encima de

la diagonal, lo cual significa que los beneficiarios tienden a concentrarse en los estratos de menores ingresos en una proporción mayor a la de todos los hogares. Así por ejemplo, el 10% de las familias más pobres (primer decil) no recibe ni el 1% del ingreso per cápita total, pero agrupa a más del 10% de los beneficiarios totales. El bono familiar de vivienda (BFV) y los comedores escolares abarcan cerca del 15% de los beneficiarios, las becas alrededor del 20%, los programas del IMAS y los CEN-Cinai aproximadamente el 25%, mientras que las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y los asegurados por cuenta del Estado concentran más del 40%.

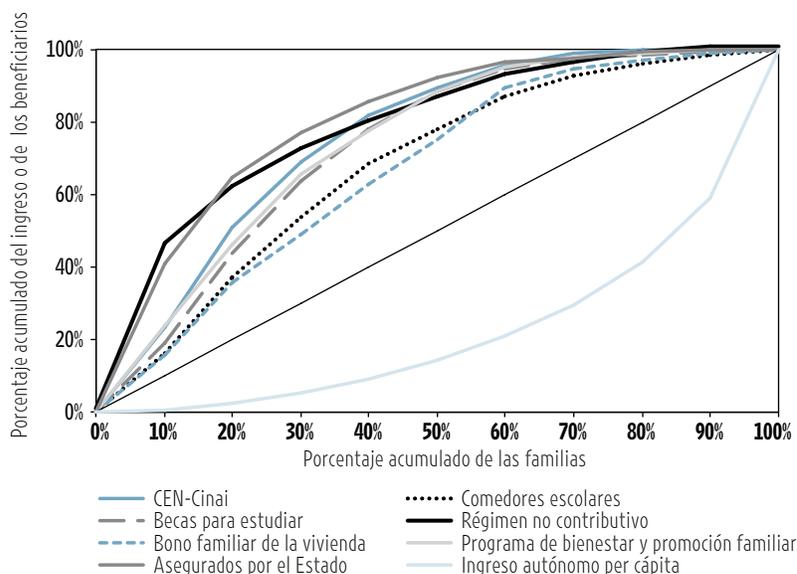
Para el 20% de los hogares de menores ingresos (primer quintil), el porcentaje acumulado de beneficiarios de los comedores escolares y el BFV es de al menos el 35%, y supera el 60% en el RNC y los asegurados por cuenta del Estado. Este grupo no percibe más del 3% del ingreso familiar per cápita. Obsérvese que para el 40% de los hogares más pobres, con la excepción del BFV y los comedores, los otros programas acumulan alrededor del 80% de los beneficiarios, de modo que la proporción de “filtrados” se estima en alrededor del 20%. Este grupo recibe solo el 9% de los ingresos.

El porcentaje acumulado de beneficiarios en todos los programas asciende a cerca del 90% para la mitad de los hogares de menores ingresos y a aproximadamente el 95% cuando se considera al 60% más pobre (con excepción del BFV y los comedores). Esto indica que, si bien puede haber beneficiarios a lo largo de toda la distribución, estos se concentran en la parte media-baja y, por tanto, los programas son bastante progresivos (Trejos, 2014).

Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal significa que los programas son progresivos absolutos o “pro-pobres”, y cuanto más se alejen de la diagonal, mayor será su progresividad o su concentración de beneficiarios en los hogares más pobres. De esta manera se concluye que el BFV y los comedores escolares

GRAFICO 2.25

Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. 2013



Fuente: Trejos, 2014, con base en la Enaho, del INEC.

son los menos progresivos; las becas, el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS y los CEN-Cinai tienen una progresividad media, en tanto que el programa de asegurados por cuenta del Estado y las pensiones del RNC son los más progresivos.

Otra forma de conocer la distribución de los beneficiarios es combinar los quintiles con la condición de pobreza por ingresos. Para ello se construyen cuatro estratos de hogares: i) los pobres por ingresos insuficientes, desagregados según su condición de pobreza extrema o no extrema, ii) los vulnerables, que equivalen al grupo que se ubica entre el 20% y el 40% más pobre, es decir, el segundo quintil, iii) los grupos medios, conformados por los quintiles tercero y cuarto, y iv) el 20% de mayores ingresos, al que se denomina “el grupo acomodado”. El cuadro 2.15 muestra los resultados del análisis realizado para cada programa y para el Fodesaf en su conjunto.

Con marcadas excepciones, los beneficiarios que están fuera de la población objetivo de los programas selectivos en su versión más amplia (los pobres más vulnerables), se ubican

mayoritariamente en los grupos medios, pues en los grupos acomodados (20% más rico) su presencia es marginal, aunque injustificada en casi todos los casos. También resulta cuestionable que hogares de los grupos medios accedan a los programas que tienen a los hogares pobres como su población objetivo y al Fodesaf como su fuente de financiamiento (Trejos, 2014).

Para facilitar la comparación de las distribuciones se utiliza un indicador resumen del grado de desigualdad, denominado índice de concentración⁴⁸ (también conocido como cuasi Gini). Para las curvas debajo de la diagonal que se observan en el gráfico 2.25, como por ejemplo la de la distribución del ingreso, este índice es positivo y varía entre 0 y 1 (coeficiente de Gini). Si las curvas están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas sociales, el índice varía entre 0 y -1.

Los resultados del índice por programas corroboran lo señalado previamente, en el sentido de que el aseguramiento por cuenta del Estado y las pensiones no contributivas son los más progresivos. Les siguen los

CUADRO 2.15

Distribución de los beneficiarios de programas sociales selectivos, por estrato de ingreso e índice de concentración. 2013

Programa	Distribución relativa de los beneficiarios ^{a/}						Beneficiarios totales	Índice de concentración ^{b/}
	Pobres por ingresos insuficientes			Grupos				
	Totales	Extremos	No extremos	Vulnerables	Medios	Acomodados		
Centros infantiles (CEN-Cinai)	57,2	22,1	35,1	24,5	18,1	0,2	100,0	-0,517
Comedores escolares	41,7	15,5	26,2	26,6	27,8	3,9	100,0	-0,356
Becas para estudiar y "Avancemos"	48,5	17,8	30,8	29,3	20,8	1,4	100,0	-0,466
Pensiones no contributivas	64,1	45,0	19,1	15,4	18,9	1,6	100,0	-0,560
Promoción y bienestar familiar	50,2	22,1	28,1	27,6	21,0	1,2	100,0	-0,487
Bono familiar de la vivienda								
Hogares acumulado	30,0	12,6	17,5	22,8	38,9	8,2	100,0	-0,191
Hogares último año y medio	37,2	13,7	23,5	25,7	34,2	2,9	100,0	-0,338
Asegurados por cuenta del Estado	69,9	39,3	30,6	15,8	13,6	0,7	100,0	-0,608
Total de Fodesaf (recursos)	51,3	27,8	23,5	25,0	22,1	1,6	100,0	-0,482

a/ Los hogares pobres son los que tienen un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza, los vulnerables corresponden al segundo quintil (hasta un 40% de los hogares más pobres), los grupos medios incluyen al tercero y cuarto quintiles y los acomodados son el quinto quintil (20% de mayores ingresos).

b/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios, según el ingreso per cápita del hogar y calculado a nivel de deciles.

Fuente: Trejos, 2014, con base en la Enaho, del INEC.

centros infantiles, las becas y otras ayudas para estudiar y el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS. Entre las becas, las dirigidas a los escolares son más progresivas que las asignadas a los colegiales, lo que sugiere que las becas de Fonabe tienden a ser más progresivas que el programa "Avancemos". Finalmente, los menos progresivos son los comedores estudiantiles y el bono de vivienda.

¿Cuál es la progresividad global del Fodesaf? y ¿cómo es en comparación con otros países? Para responder a la primera pregunta se distribuyeron los recursos girados por el Fondo a cada programa por estrato de ingreso, de acuerdo con la forma en que se distribuyen los beneficiarios⁴⁹, lo cual implica suponer un subsidio similar por beneficiario al interior de cada programa⁵⁰. Las estimaciones⁵¹ indican que, en 2013, un 28% de los recursos girados llegó a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó a los pobres por ingresos insuficientes y el 76% fue recibido por los hogares pobres o vulnerables. Esto se asocia con un índice de concentración de -0,48, señal de que el Fondo es bastante progresivo. Sin embargo, cerca

de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo definida en su versión más amplia y termina, principalmente, en los grupos medios (Trejos, 2014). En consecuencia, para aumentar la progresividad de los programas parece necesario no solo mejorar los instrumentos de selección, sino también realizar cambios en el diseño de algunos de ellos (como el de comedores escolares) y hasta reformas legales (como en el caso del bono de vivienda).

Para responder a la segunda pregunta se usaron estimaciones metodológicamente comparables entre sí, que surgen de un proyecto internacional denominado "Compromiso con la Equidad" (Commitment to Equity, CEQ), cuya sede está en la Universidad de Tulane (Lustig y Higgins, 2013). El cuadro 2.16 contiene datos de un conjunto seleccionado de países y, para cada uno de ellos, recoge las estimaciones de dos programas que modifican los ingresos de las familias mediante la entrega de dinero: las pensiones no contributivas y el principal programa de transferencias monetarias condicionadas.

El cuadro 2.16 presenta la distribución de las transferencias en dinero por estrato (no en términos de los beneficiarios, como en el cuadro 2.15). Esta se construye a partir de ingresos per cápita con límites iguales para todos los países (convertidos a dólares de paridad de poder de adquisitivo⁵²), por lo que el número de personas que integran cada grupo (o estrato) difiere mucho entre ellos. Por este motivo es útil poner la atención en el indicador resumen de progresividad⁵³.

En las pensiones no contributivas Costa Rica presenta una progresividad alta, solo superada por Brasil y Uruguay. Y en el caso de "Avancemos", la comparación con otros programas de transferencias monetarias muestra que es menos progresivo que otras experiencias, excepto la de Bolivia. Ello puede deberse a que los otros programas tienden a poner la condicionalidad en la asistencia a la escuela, mientras que "Avancemos" se centra en la educación secundaria, de la cual los jóvenes de los hogares más pobres tienden a estar excluidos en parte porque no han logrado completar la primaria. Esto podría explicar que el programa se concentre en los pobres no extremos y en los vulnerables.

CUADRO 2.16

Países seleccionados: progresividad de los principales programas selectivos que entregan transferencias corrientes a los hogares. Circa 2010

Programa y país	Distribución relativa de la transferencia ^{a/}				Total	Índice de concentración ^{b/}
	Pobres	Vulnerables	Clase media	Ricos		
Pensiones no contributivas						
Argentina	42,7	37,3	19,7	0,3	100,0	-0,270
Bolivia	34,7	32,4	31,5	1,4	100,0	0,010
Brasil	56,2	35,4	7,9	0,5	100,0	-0,480
Costa Rica	42,9	38,0	17,9	1,2	100,0	-0,469
México	39,9	38,2	21,4	0,5	100,0	-0,100
Uruguay	35,7	42,0	21,9	0,4	100,0	-0,530
Otro programa emblemático de cada país						
Argentina: Asignación universal por hijo	57,6	37,0	5,2	0,2	100,0	-0,500
Bolivia: Juancito Pinto	47,6	40,9	11,3	0,2	100,0	-0,250
Brasil: Bolsa Familia	69,5	26,5	3,9	0,1	100,0	-0,580
Costa Rica: Avancecos	33,9	47,9	18,1	0,1	100,0	-0,412
México: Oportunidades	61,5	34,7	3,7	0,1	100,0	-0,540
Perú: Juntos	81,2	17,1	1,7	0,0	100,0	-0,650
Uruguay: Asignaciones Familiares	43,1	44,1	12,7	0,1	100,0	-0,610

a/ Los estratos se construyen a partir del ingreso familiar autónomo per cápita bruto (ingreso de mercado), confrontado contra las líneas de pobreza (o de corte) internacional, en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) del 2005. Los límites por persona por día en PPA son: pobres (menos de \$4), vulnerables (de \$4 a menos de \$10), clase media (de \$10 a menos de \$50) y ricos (\$50 o más).

b/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de las transferencias per cápita, según el ingreso per cápita del hogar distribuido entre las personas.

Fuente: Trejos, 2014, con base en Lustig et al., 2013 y Sauma y Trejos, 2014.

Transferencias de los programas selectivos reducen desigualdad y pobreza

Para analizar el impacto redistributivo de la política social se consideran los programas que transfieren recursos monetarios a las familias (transferencias corrientes), con base en los montos reportados en las encuestas de hogares. Se ha señalado que estos programas, que absorben el 46% de la inversión social selectiva, representan cerca del 1% del PIB. Los ingresos reportados para estos programas en 2013 fueron equivalentes al 0,8% del PIB⁵⁴. El cuadro 2.17 resume los indicadores de progresividad e impacto distributivo de los programas analizados.

Las pensiones no contributivas son las más progresivas, resultado que coincide con el expuesto en la sección anterior. Las ayudas monetarias del IMAS distintas a “Avancecos” también son muy progresivas, aunque desmejoraron en el último año. Las becas de Fonabe y la transferencia de “Avancecos” tienen una progresividad menor, pero significativa.

CUADRO 2.17

Indicadores de progresividad de los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013

Programa	2010	2011	2012	2013
Coefficiente de concentración o cuasi Gini				
“Avancecos”	-0,436	-0,419	-0,460	-0,460
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,670	-0,675	-0,693	-0,614
Pensiones no contributivas	-0,659	-0,665	-0,632	-0,650
Becas de Fonabe	-0,481	-0,481	-0,498	-0,459
Becas de otras instituciones públicas	-0,107	-0,155	-0,324	-0,275
Otros subsidios	-0,046	0,230	-0,691	-0,464
Total de transferencias en dinero	-0,559	-0,560	-0,582	-0,574
Coefficiente de Gini^{a/}				
	0,546	0,555	0,550	0,550
Índice Reynolds-Smolesky^{b/}				
“Avancecos”	-0,002	-0,002	-0,002	-0,002
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,001	-0,001	-0,001	-0,002
Pensiones no contributivas	-0,009	-0,009	-0,008	-0,009
Becas de Fonabe	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Becas de otras instituciones públicas	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Otros subsidios	0,000	0,000	0,000	0,000
Total de transferencias en dinero	-0,015	-0,014	-0,013	-0,014

a/ De la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita entre los hogares.

b/ Mide el cambio en el coeficiente de Gini cuando se introduce la transferencia como parte del ingreso familiar y se reordenan los hogares de acuerdo con el nuevo ingreso.

Fuente: Trejos, 2014, con base en las Enahos, del INEC.

Estos dos programas tendieron a converger en el 2013, debido a que “Avancemos” aumentó su progresividad, al tiempo que Fonabe sufrió un deterioro. Las becas de otras instituciones públicas, principalmente las de las universidades estatales, muestran un enfoque menor, aunque tienden a mejorar. Los otros subsidios tienen comportamientos más volátiles, producto de su pequeño número de beneficiarios y de posibles cambios en la canasta de subsidios considerados. La progresividad de las transferencias estatales, vistas en su conjunto, alcanza un valor de -0,57 como media del período 2010-2013 (Trejos, 2014).

El cuadro 2.17 muestra el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita entre los hogares. En los cuatro años analizados este se mantuvo en torno a 0,550, con el único cambio de un deterioro marginal hacia el 2011. El índice de Reynolds-Smolesky mide la variación en el coeficiente de Gini cuando se introduce la transferencia como parte del ingreso familiar y se

reordenan los hogares de acuerdo con el nuevo ingreso. Mide entonces el impacto distributivo de las transferencias, el cual que depende tanto de la progresividad de estas como de los recursos asignados.

Por ello no sorprende que las pensiones no contributivas tengan el mayor impacto, pues corresponden al programa más progresivo y el que canaliza más recursos. Estas pensiones generan una disminución de casi un punto porcentual (-0,9 en promedio) en el coeficiente de Gini. Por el contrario, el resto de los programas del IMAS, pese a mostrar una progresividad similar a la de las pensiones, solo reduce la desigualdad en cerca de un décimo. De igual manera, aunque las becas de Fonabe son más progresivas que “Avancemos”, los recursos movilizados hacen que este último programa tenga más impacto. Lo mismo sucede con las becas de otras instituciones que, a pesar de ser menos progresivas, tienen un efecto distributivo similar al de Fonabe. Globalmente, considerando todas las transferencias, la reducción

del coeficiente de Gini se ubica en torno a 1,4 puntos porcentuales, sin mayores cambios en el período considerado (Trejos, 2014).

El impacto distributivo también se analiza en términos de la desigualdad absoluta, es decir, de la pobreza, pues corresponde a la parte baja de la distribución. El cuadro 2.18 muestra el efecto de las transferencias monetarias en la pobreza total y extrema. Antes de las transferencias, el índice se ubica entre 23% y 24% de los hogares, corroborando la situación que se observa desde hace dos décadas. Todas las transferencias tienden a reducir la pobreza, excepto los “otros subsidios”, que no generan un resultado perceptible.

De nuevo, las pensiones no contributivas tienen un efecto mayor en la reducción de la pobreza, aunque pierden “eficiencia” con el paso del tiempo. Mientras en 2010 disminuían la pobreza en casi 2 puntos porcentuales, en los años siguientes su aporte bajó a 1,5. En segundo lugar se ubicaba “Avancemos”, con una reducción de 0,5 puntos en 2010, pero luego su efecto tendió a diluirse, hasta llegar a 0,3. Algo similar sucedió con las becas de Fonabe, cuya contribución pasó de 0,4 a 0,1. Los otros programas del IMAS tienden a mantener su modesto impacto (0,2 puntos porcentuales). En conjunto, las transferencias monetarias redujeron la incidencia de la pobreza en 3 puntos porcentuales en 2010 (12% de la tasa) y bajaron a 2,5 puntos en los años siguientes (10% de disminución). Este resultado sugiere cierta pérdida de eficiencia, aunque se debe tomar en cuenta que en 2013 la inversión real por habitante fue ligeramente menor que en 2010.

En el caso de la pobreza extrema, antes de las transferencias el indicador se ubica en torno al 9% de los hogares. Las pensiones no contributivas se mantienen como las de mayor impacto, al disminuir la incidencia en cerca de 2 puntos porcentuales y sin perder eficiencia. Ello no ocurre con “Avancemos” y las becas de Fonabe, que muestran el mismo patrón que en la pobreza total. En este caso, los otros programas del IMAS tienen un

CUADRO 2.18

Cambios en la incidencia de la pobreza generados por los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013

Programa	2010	2011	2012	2013
Porcentaje de familias pobres ^{a/}	24,3	24,1	23,1	23,2
Cambios en la incidencia de la pobreza por				
“Avancemos”	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Pensiones no contributivas	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Becas de Fonabe	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1
Becas de otras instituciones públicas	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,0	-2,4	-2,5	-2,4
Porcentaje de familias en pobreza extrema^{a/}	9,2	9,3	9,2	9,5
Cambios en la incidencia de la pobreza extrema por				
“Avancemos”	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4
Pensiones no contributivas	-2,1	-2,1	-2,0	-2,2
Becas de Fonabe	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1
Becas de otras instituciones públicas	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,2	-2,9	-2,8	-3,1

a/ Según el ingreso familiar autónomo neto per cápita de los hogares.

Fuente: Trejos, 2014, con base en las Enaho, del INEC.

efecto mayor que las ayudas monetarias para estudiar. En términos globales, las transferencias reducen la pobreza extrema en cerca de 3 puntos, sin grandes cambios en el período, aunque el resultado de 2010 es levemente mayor que en los años posteriores. La eficiencia de las transferencias es mayor en la pobreza extrema que en la total, pues la reduce en cerca de un tercio (Trejos, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS**, véase Trejos, 2014, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino, Natalia Morales, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon las siguientes ponencias: *Características de la vivienda y acceso para los grupos pobres y la clase media: 2010-2013*, de Julio Espinosa; *Perfil de los homicidios en Costa Rica en la última década*, de Max Loria; *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos.

Se agradecen las siguientes contribuciones especiales: *Balance social de los últimos veinte años*, de Miguel Gutiérrez Saxe; *Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica*, de Pamela Jiménez; *Exclusión educativa y laboral de los jóvenes en Costa Rica*, de Antonella Mazzei; *Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini*, *Situación laboral de las personas con discapacidad*, *Tendencias del mercado laboral* y *Estimación de costos fiscales directos*

para trabajadores sin protección de la seguridad social, de José Francisco Pacheco; *Principales transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en Costa Rica en los últimos veinticinco años (1987-2013)*, de Isabel Román y Natalia Morales; *Estimación de escenarios extremos sobre la incidencia de la pobreza*, de Rafael Segura.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Miguel Gutiérrez, Pablo Sauma, Pamela Jiménez, Rafael Segura, Diego Fernández y Evelyn Villarreal.

Los talleres de consulta se efectuaron el 2 de junio y el 21 de agosto de 2014, con la participación de: Kathiana Aguilar, Giselle Argüello, Martha Camacho, José Castillo, Julio Espinosa, Andrea González, María Elena González, Juan Huaylupo, Linda María Madriz, José Mauricio Mora, Milagro Mora, Amparo Pacheco, Marian Pérez, Pilar Ramos, José Pablo Rodríguez, Mayela Rojas, Pablo Sauma, Franklin Solano, Ana Cristina Trejos, Olman Vargas y Alejandra Vega.

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

NOTAS

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

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

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

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

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

6 La relación de dependencia demográfica es la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 64 (consideradas como dependientes), con respecto a las personas en edades de entre 15 y 64 años (potencialmente activas en el mundo laboral).

7 Según la Ley General de la Persona Joven (nº 8261), en Costa Rica las personas jóvenes son las que tienen entre 12 y 35 años de edad.

8 Esto se debe principalmente a diferencias en los condicionantes culturales y a la falta de oportunidades para que las mujeres puedan conciliar el trabajo remunerado con las obligaciones familiares.

9 Cada año la Sección de Estadísticas del Poder Judicial publica una serie de cuadros estadísticos con el detalle de los

homicidios y los homicidas. Sin embargo, no se cuenta con una base de datos accesible y pública para realizar procesamientos más elaborados y que permitan construir una serie larga de tiempo. El análisis de esta sección se realizó gracias al esfuerzo del equipo de estadísticos del PEN, quienes, a partir de la información disponible, construyeron una serie de datos desagregados para el período 2003-2013.

10 Para una descripción más detallada de las políticas de seguridad, véase Araya et al., 2013.

11 El 14 de febrero de 2011, el Gobierno de la República presentó la Polsepaz, como una herramienta programática de articulación del quehacer estatal con un enfoque multisectorial, con un horizonte al año 2021. Esta iniciativa contó con el apoyo del PNUD en la realización de un proceso de consulta en el que participaron más de 5.000 actores, entre instituciones y personas. La consulta constituyó la base conceptual y estratégica del *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* en materia de seguridad (PNUD, 2013).

12 Las diez comunidades son: Carmen, Merced, Hospital, Catedral, León XIII, San Juan de Dios de Desamparados, Montes de Oca, San Francisco de Heredia (Guararí), Aguirre (Ouepos) y Limón Centro.

13 Se consideran tanto los trabajadores asalariados como los no asalariados, por el carácter universal que debería tener la seguridad social y, además, porque las eventuales erogaciones fiscales tendrían como objetivo cubrir a toda la población, sin considerar su situación laboral.

14 Hay otras ramas en las que se reportan elevadas tasas de personas no aseguradas, como por ejemplo los trabajadores de actividades artísticas (un 25,7% no está asegurado). No obstante, su participación en el total de trabajadores protegidos es pequeña (2,4%), por lo que no se contemplan en este análisis.

15 El enfoque de clases sociales fue introducido en el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. La variable desagregada contiene nueve categorías, con distintas proporciones de hogares y personas, característica que es importante tomar en cuenta en los análisis. La distribución de los hogares por clases sociales, en promedio para el período 2001-2011, es la siguiente (en orden descendente): pequeños propietarios (19%), clases intermedias (16,7%), obreros en servicios (12,5%), hogares de inactivos (11,6%), obreros industriales (11,3%), empresarios y expertos (10,8%), obreros agrícolas (8,4%), otros trabajadores (5,2%) y clase alta (3%). Las tendencias del período muestran una disminución en el grupo de pequeños propietarios, un crecimiento en los hogares de inactivos y en los otros trabajadores y aumentos leves en las clases intermedias y los obreros en servicios. Los demás grupos no tuvieron cambios.

16 Una modificación introducida a partir de la Enaho 2012, y que afecta las estimaciones por clases sociales, tiene que ver con la clasificación (CIU) que se adopta en la variable “rama de actividad”. En las encuestas de 2001 a 2011 se usó la adaptación para Costa Rica de la CIU 3, y a partir del 2012 la CIU 4. Estos cambios metodológicos limitan la comparación de las cifras del período 2001-2011 con las de 2012 en adelante. Para el próximo *Informe Estado de la Nación* se prevé solventar esta situación, estimando la clasificación por clases sociales con los nuevos manuales de ramas de actividad y ocupaciones.

17 El déficit habitacional corresponde a la brecha entre los requerimientos y la disponibilidad de viviendas adecuadas. Resulta de la suma de dos indicadores: i) déficit cuantitativo, calculado como la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas y ii) déficit cualitativo, que mide las condiciones inadecuadas de habitabilidad, es decir, el número de viviendas en mal estado, más las que se catalogan en regular o en buen estado, pero tienen problemas de hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). La fuente de información más confiable para estimar estos indicadores son los censos de vivienda, pero dado que se efectúan cada diez años aproximadamente, se usa la información de las encuestas de hogares para darles seguimiento anual.

18 Para definir los grupos se usó el ingreso total del hogar, variable clave para acceder al sistema financiero, pues la capacidad de pago se determina con base en los ingresos. Además, para tener un parámetro de comparación que se ajusta cada año, se utilizó su relación con el salario mínimo.

19 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). A partir del Decimo séptimo Informe la metodología usada para estimar este indicador es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso. Los ajustes metodológicos para mantener la comparabilidad se aplicaron para las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del período 1987-2009. Los cálculos se realizaron en el programa Stata.

20 Es importante tomar en cuenta que las encuestas de hogares no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

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

22 Como primer paso, la estimación calcula el salario por hora que reciben todos los trabajadores, según los datos de la Enaho 2013. Para ello se divide el salario bruto por mes entre las horas laboradas (horas efectivas por semana multiplicadas por 4,33). Como salario mínimo se utiliza el publicado por el Ministerio de Trabajo para el primer semestre de 2013, correspondiente a 8.416,72 colones por día para un trabajador no calificado, lo que equivale a 1.052 colones por hora. Este parámetro se usa para identificar los casos con y sin salario mínimo.

23 El ingreso corriente del hogar corresponde a las entradas en dinero, bienes o servicios que son frecuentes y regulares, y que se destinan al consumo del hogar o de los miembros de éste por separado. Excluyen las transacciones financieras y de capital. El ingreso corriente puede ser monetario (dinero) y no monetario (en especie; INEC, 2014).

24 Por gasto corriente se entienden los desembolsos que efectúa un hogar para adquirir bienes y servicios de consumo propio y realizar pagos obligatorios, voluntarios o relacionados con un compromiso legal, al Estado o a terceros, por lo general con una frecuencia determinada (INEC, 2014).

25 El ingreso total del hogar es la suma de todos los ingresos que perciben sus miembros en un período de referencia determinado, provenientes del trabajo o empleo, de rentas de la propiedad, pensiones, transferencias, entre otros, así como de transacciones financieras o de capital (INEC, 2014).

26 El valor locativo es el ingreso atribuido por "alquiler" a los hogares que habitan su propia vivienda. Su medición corresponde al valor de mercado que el propietario de una vivienda propia y totalmente pagada estaría dispuesto a pagar por ella si tuviera que alquilarla, una vez deducidos los gastos de mantenimiento (INEC, 2014).

27 En 2013 el crecimiento de las líneas de pobreza fue inferior al del índice de precios al consumidor (IPC), de manera más evidente en la zona rural y en la pobreza extrema. Este comportamiento ayuda a comprender por qué la pobreza se mantuvo sin cambios estadísticamente significativos, a pesar de que el ingreso de los hogares más pobres decreció en términos reales (INEC, 2013).

28 Según la Enaho 2013, en la región Central reside el 66% de la población total del país y el 66,6% de los hogares. Según su condición de pobreza, en esta región habita el 50,4% de las personas pobres y el 51,5% de los hogares pobres. En el caso de los pobres extremos, esta región alberga el 41,6% de las personas y los hogares en esa situación.

29 Si bien esta cifra es inferior a la oficial (20,7%), el margen de error de la estimación es muy bajo, por lo que los resultados son confiables estadísticamente.

30 Estas cifras parecen bajas y llevarían a pensar que las transferencias en efectivo pueden solucionar el problema de la pobreza por ingresos. Sin embargo, hay varios aspectos que se deben tomar en cuenta. En primer lugar, se trata de recursos adicionales a los que ya se transfieren a la población pobre mediante los programas vigentes, lo cual significa un gasto social adicional. Además las transferencias no constituyen una solución permanente, pues el problema se alivia mientras exista ese mecanismo, con el agravante de que genera dependencia. En tercer lugar, la estimación realizada supone una "perfecta focalización", es decir que las transferencias llegarán únicamente a la población meta y en el monto "a la

medida", lo cual es muy difícil de lograr en la práctica. Por último, se debe tener presente que en el momento en que se comiencen a realizar transferencias de gran magnitud a las personas pobres, es posible que hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza desistan de obtener algunos ingresos por sus propios medios, y opten por el camino fácil de la transferencia, incrementando considerablemente la demanda por estos beneficios (Sauma y Trejos, 2014).

31 En este análisis se entiende por "trabajo" toda labor que se realiza a cambio de algún tipo de remuneración.

32 La regresión logística es un tipo de análisis utilizado para predecir el resultado de una variable categórica (que tiene pocas categorías) en función de las variables independientes o predictoras. Sirve para modelar la probabilidad de que un evento ocurra como función de otros factores.

33 Los resultados de la regresión estimaron un R cuadrado del 27% y un porcentaje de clasificación global del 70% (Mazzei, 2014).

34 En esta regresión se obtuvo un R cuadrado del 29% y un porcentaje de clasificación global del 71%. La variable zona no resultó significativa.

35 El progresivo envejecimiento de la población, el aumento de la sobrevida de bebés prematuros y los avances tecnológicos que favorecen la supervivencia de enfermos graves, generan un amplio contingente de personas que requieren procesos de rehabilitación intensos y prolongados, con frecuencia asociados a secuelas permanentes, físicas o mentales. El incremento de la violencia, tanto doméstica como comunitaria, expresada en situaciones de agresión, abandono, traumas y accidentes de tránsito, agrega víctimas físicas, emocionales y sociales, que a menudo no se clasifican como personas con discapacidad (PEN, 2010).

36 En tal caso, el salario mediano fue de 242.211 colones al mes para las personas con discapacidad y 290.000 colones para aquellas sin discapacidad.

37 En las encuestas de hogares se entiende por jefatura del hogar la jefatura declarada, esto es, la persona considerada como "jefe o jefa" por los demás miembros del hogar, la que aporta la mayoría de los recursos económicos del hogar o, en última instancia, la de mayor edad.

38 En 1987 les seguían las viudas y las solteras (29% cada una) y menos de un 10% estaba casada o en unión libre. Esta última categoría mostró el mayor crecimiento en el período, en tanto que las dos primeras disminuyeron. En 2013 un tercio de las jefas estaba separada o divorciada, el 25% estaban casadas o en unión libre, un 23% eran solteras y un 19% viudas.

39 En su libro *Economics of household production* (1934), Margaret Reid propuso lo que hoy se conoce como "el criterio de la tercera persona", y que se utiliza para determinar las actividades que se consideran producción no remunerada. Según el criterio de la tercera persona, producción no remunerada son todas las actividades que una persona lleva a cabo sin recibir una remuneración económica, y que podría realizar una tercera persona a cambio de un pago. Esto no incluye las actividades que solo pueden ser efectuadas por el consumidor mismo y no se pueden comprar, tales como dormir o estudiar.

40 Las actividades de producción no remunerada se agruparon en seis categorías: i) cocinar, lavar, planchar, limpiar y

afines, ii) cuidado de niños, personas adultas mayores, personas enfermas y afines, iii) reparación de artículos del hogar, de la vivienda, cuidado del jardín y afines, iv) trabajo voluntario, v) administración del hogar y vi) otros.

41 Las encuestas de uso del tiempo no reflejan claramente el tiempo que las personas adultas mayores dedican al cuidado. Por ello es recomendable usar encuestas especializadas para este grupo de población.

42 Las estimaciones excluyen actividades secundarias y no contemplan simultaneidad (Jiménez, 2014).

43 Las garantías laborales aquí consideradas corresponden a seis derechos reconocidos por ley: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social.

44 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2013 resulta menor en un punto porcentual del PIB que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, por la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado (Trejos, 2014).

45 Este análisis de la ISP desagregado por función social no toma en cuenta la evolución de la inversión destinada a los servicios culturales y recreativos, debido a su bajo peso relativo. En 2013 ese rubro representó menos del 1%, pese a la fuerte expansión real que experimentó, pues creció un 20% global y un 18,7% per cápita. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto por una gran cantidad de instituciones, enfrenta gran volatilidad en sus recursos reales, la que sin embargo no logra modificar su limitada participación en la ISP de todo el período (Trejos, 2014).

46 Las transferencias de capital no forman parte del ingreso corriente de los hogares y, por consiguiente, no son captadas por las encuestas de hogares. La forma de incorporarlas es como un ingreso por habitar casa propia (conocido como "valor locativo"), que las encuestas no miden y que, si lo hicieran, incluiría todos los bonos de la vivienda entregados desde la creación del programa, en 1987 (Trejos, 2014).

47 Cabe aclarar que no todo el 46% de la ISP en programas selectivos corresponde a transferencias en dinero, pues existen gastos administrativos necesarios para su operación. No obstante, la mayor parte de los recursos llega directamente a las familias (Trejos, 2014).

48 La interpretación gráfica del índice de concentración en el diagrama de Lorenz equivale a la proporción del área entre la diagonal y la curva de concentración, con respecto al área total del triángulo debajo o por encima de la diagonal. Si la curva de concentración es igual o se superpone a la diagonal, el área entre ambas es cero y el índice también será cero. Este caso representa una distribución igualitaria o equitativa, ya que cada proporción de hogares contará con la misma proporción de ingresos o de beneficiarios. Para las curvas por debajo de la diagonal, como en el caso de la distribución del ingreso, el área entre esta y la curva será positiva y menor al área total del triángulo. Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas sociales, el área entre la diagonal y la curva será negativa,

de modo que el índice de concentración también tendrá signo negativo y variará de 0 a -1. Cuanto mayor sea el área entre ambas curvas, mayor será el valor absoluto del índice (se acerca a -1) y reflejará una distribución más progresiva, esto es, la concentración de los beneficiarios en los estratos de menores ingresos (Trejos, 2014).

49 Al agregar los beneficiarios de los distintos programas surge el problema de que los subsidios son diferentes entre ellos. Por ejemplo, el beneficio que recibe un hogar por un bono de vivienda es sensiblemente mayor que una beca o un paquete de leche. Para sumar, entonces, se monetizan los beneficiarios, lo que equivale a ponderarlos según el subsidio recibido.

50 Esta es, en general, una buena aproximación para la mayoría de los programas, excepto para el bono de vivienda, en el cual el subsidio recibido depende de la modalidad del bono y el estrato de ingreso del hogar. La Enaho no ofrece ninguno de esos datos, por lo que la distribución se hace en forma proporcional al número de beneficiarios recientes, con lo que probablemente se esté subestimando la progresividad del programa y, con ello, la de Fodesaf en su conjunto (Trejos, 2014).

51 Un problema adicional que se presenta es cómo distribuir los programas que la Enaho no capta y que representan un 14% de los recursos de Fodesaf para 2013. En este estudio se decidió distribuirlos de acuerdo con los “otros subsidios” que capta la Enaho.

52 La paridad de poder adquisitivo (PPA) permite la comparación de indicadores monetarios entre países, al eliminar las distorsiones que generan las diferencias en los niveles de precios existentes entre ellos.

53 Este indicador fue estimado para todos los hogares considerados individualmente (no agrupados por deciles, como en el cuadro 2.15) y a partir de la transferencia per cápita por hogar, no con base en los beneficiarios totales por hogar. Estas diferencias metodológicas, más el uso de años distintos, explican que los valores del indicador sean distintos en los cuadros 2.15 y 2.16.

54 Los ingresos reportados en las encuestas de hogares incluyen becas de universidades y municipios, que no se incorporan en la estimación de la ISP en programas selectivos, debido a que no está en la desagregación del gasto público de las instituciones. Las encuestas tampoco incluyen gastos administrativos y solo miden lo sucedido en la primera mitad del año (Trejos, 2014).